97-84200-6

Derendorf, Heinrich

Die verantwortlichkeit des reichskanzlers und...

Düsseldorf

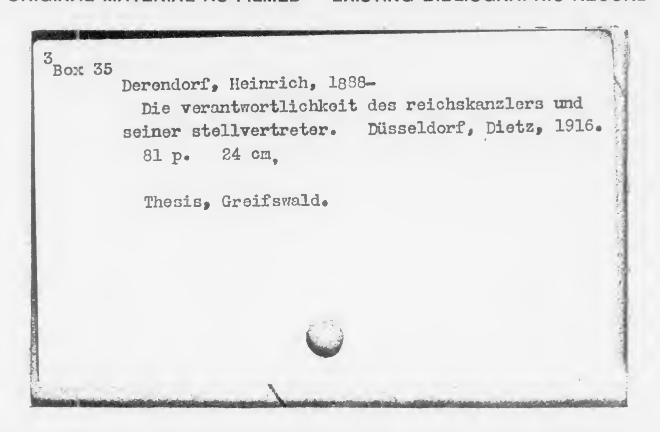
1916

97-84200-6
MASTER NEGATIVE #

COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARIES
PRESERVATION DIVISION

BIBLIOGRAPHIC MICROFORM TARGET

ORIGINAL MATERIAL AS FILMED - EXISTING BIBLIOGRAPHIC RECORD



Derendorf, Heinrich, 1888-
Die verantwortlichkeit des reichskanzlers und seiner stellvertreter. Düsseldorf, Dietz, 1916.
81 p. 24 cm.

Thesis, Greifswald.

TECHNICAL MICROFORM DATA

FILM SIZE: 35mm REDUCTION RATIO: 11:1 IMAGE PLACEMENT: IA (IIA) IB IIB

DATE FILMED: 9-29-97 INITIALS: AP

TRACKING # : 27782

FILMED BY PRESERVATION RESOURCES, BETHLEHEM, PA.

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und seiner Stellvertreter



Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Juristischen Doktorwürde
der Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Königlichen Universität Greifswald

vorgelegt

von

Heinrich Derendorf
Referendar, Essen-Ruhr.



:: Druck von Fr. Dietz, Düsseldorf ::

Referent: Prof. Dr. Hubrich.

Meinen lieben Eltern

in Dankbarkeit.

Literaturverzeichnis.

Anschütz, Deutsches Staatsrecht in Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, Bd. 4, 1904.

Arndt, Verfassung des Deutschen Reiches, 4. Aufl., Berlin 1911.

Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin 1901.

Bauer, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers, Erlanger Diss. 1908.

Bezold, Materialien der Deutschen Reichsverfassung, Bd. 1, 1873.

Bischof, Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe in Deutschland, Archiv für das öffentliche Recht des Deutschen Bundes (Lindes Archiv), Bd. 3, 1859.

Bismarck, Gedanken und Erinnerungen, Berlin 1905.

Blumenfeld, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers, Heidelberger Diss. 1904.

Bornhak, Grundriß des Deutschen Staatsrechts, Leipzig 1910.

Buddeus, Die Ministerverantwortlichkeit in konstitutionellen Monarchien, 1833.

Buzéllo, Die Stellvertretung für den Reichskanzler, Leipziger Diss. 1910.

Dainert, Die Stellvertretung des Reichskanzlers, Freiburger Diss.

Dambitsch, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin 1910.

v. Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, Berlin 1904.

Fülster, Deutsches Reichsstaatsrecht mit Einschluß der allgemeinen Staatslehre, Berlin 1913.

Geffken, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Leipzig 1901.

Graßmann, Der Reichskanzler und das preußische Staatsministerium, Archiv für öffentliches Recht 1896, Bd. 11.

Haenel, Studien zum Deutschen Staatsrecht, II. Teil, 1. Heft: Die organisatorische Entwicklung der Deutschen Reichsverfassung, Leipzig 1880.

Hammer, Ministerverantwortlichkeit im Deutschen Reiche, Heidelberger Diss. 1909.

Hauke, Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit, Wien 1880.

Hensel, Die Stellung des Reichskanzlers nach dem Staatsrecht des Deutschen Reiches, Hirth's Annalen 1882.

Hoffmann, Monarchisches Prinzip und Ministerverantwortlichkeit, Jena 1911.

Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und im Deutschen Reiche, 21. Aufl., Berlin 1912.

v. Jagemann, Die Deutsche Reichsverfassung, Heidelberg 1904.

Jellinek, Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, in: Ausgewählte Reden und Schriften, Bd. 2, Berlin 1911.

Jellenik, Zur Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, in D. J. Z. 14. Jahrg. Nr. 9. S. 532.

Joel, Die Substitutionsbefugnis des Reichskanzlers nach Deutschem Staatsrecht, Hirth's Annalen 1878.

Joel, Das Gesetz betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. März 1878, ebenda.

John, Ministerverantwortlichkeit in Holtzendorffs Rechtslexikon, Leipzig 1881.

Kaatz, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers, Breslauer Diss. 1911.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl., Tübingen 1911.

Laband, Die Wandlungen der Deutschen Reichsverfassung, Dresden 1895.

Laband, Die Anträge auf Errichtung eines Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich, D. J. Z. 1901.

Laband, Der Staatsgerichtshof, D. J. Z. 1909.

v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes 1868.

Maurer, Die Ministerverantwortlichkeit in konstitutionellen Monarchien, Karlsruhe 1899.

Meixner, Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, Erlanger Diss. 1906.

Meyer-Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 6. Aufl., Leipzig 1910.

v. Mohl, Das Deutsche Staatsrecht, Tübingen 1873.

Passow, Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland, Tübingen 1904.

Pistorius, Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschen Staatsrecht, 1891.

Preuß, Die organische Bedeutung der Art. 15 und 17 der deutschen Reichsverfassung, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 45, Jahrg. 1889 S. 420.

Reichard, Die Gegenzeichnung und Verantwortlichkeit des Reichskanzlers.

Reincke, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin 1906.

v. Rönne, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl. Bd. 1, Leipzig 1876.

Rosenberg, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers, 1889.

Rumpelt, Die Stellvertretung des Reichskanzlers, Breslauer Diss. 1907.

Samuely, Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit in der konstitutionellen Monarchie, 1869.

Sauter, Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, 1909.

Schlüter, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers, Rostocker Diss. 1903.

Schulze, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 1886.

Schuster, Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, Erlanger Diss. 1906.

Schwarz, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers, Greifswalder Diss. 1913.

v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, 1. Aufl. und 2. Aufl. 1897.

v. Seydel, „Der Reichskanzler“ und „die Reichsministerien“, in den staatsrechtlichen und politischen Abhandlungen Nr. 10 und 11, Tübingen 1902.

Smend, Die Stellvertretung des Reichskanzlers, Hirth's Annalen 1906.

Söhling, Die Ministerverantwortlichkeit nach preußischem und Reichsstaatsrecht, Heidelberger Diss. 1908.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, des Norddeutschen Bundes, bezw. des Deutschen Reiches, nebst Anlagen.

Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins, 1869.

Thudichum, Die Ministeranklage nach geltendem deutschen Recht und ihre Unrätlichkeit in Reichssachen, Hirth's Annalen 1885.

Westerkamp, Ueber die Reichsverfassung, 1873.

Zöpfl, Grundzüge des gemeinen deutschen Staatsrechts, Teil II, 1863.

Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl. 1895.

Zorn, Zu den Streitfragen über Gesetz und Verordnung nach dem deutschen Reichsstaatsrecht, Hirth's Annalen 1885.

Inhaltsverzeichnis.

		Seite
§ 1.	A. Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers auf Grund der Entwicklungsgeschichte der Art. 15 und 17 der Reichsverfassung	9
	B. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers	
§ 2.	I. als Reichsbeamter	15
§ 3.	II. in seiner Stellung im Bundesrat	18
	III. als Reichsminister.	
§ 4.	1. Die Ministerverantwortlichkeit im allgemeinen	25
	2. Die Verantwortlichkeit des Art. 17 der R. V.	
§ 5.	a) Ihre Natur	28
§ 6.	b) Das zu ihrer Geltendmachung berechtigte Subjekt	43
§ 7.	c) Ihr Umfang und Inhalt	48
§ 8.	C. Die Verantwortlichkeitsverhältnisse im Falle der Stellvertretung des Reichskanzlers	68

---

§ 1.

Wenn wir von der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers bezw. seiner Stellvertreter sprechen, so meinen wir damit natürlich nicht die allgemeine Verantwortlichkeit, welche jeden Menschen gegenüber Gott, dem Gewissen und den Mitmenschen trifft — die versteht sich von selbst und kann nicht Gegenstand einer staatsrechtlichen Aufgabe sein —, sondern vielmehr die besondere Verantwortlichkeit, welche sich aus der eigenartigen Stellung der Genannten im Staatsorganismus des Deutsches Reiches ergibt. Um diese zu erfassen, muß daher zuvor die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers, von welcher sich natürlich die seiner Stellvertreter ableitet, klargestellt werden.

Die verfassungsgesetzliche Grundlage bilden die Art. 15 und 17 der R. V. Die hier niedergelegten Sätze reichen aber zu einer befriedigenden Erklärung der Stellung des Kanzlers nicht aus. Ein richtiges Verständnis ist nur möglich auf Grund der Entwicklungsgeschichte der genannten Artikel, auf welche daher kurz eingegangen werden muß.

Der von den Verbündeten Regierungen dem konstituierenden Reichstage zur Beratung vorgelegte Verfassungsentwurf enthielt über das neu zu schaffende Amt eines Bundeskanzlers folgende Bestimmungen:

Art. 12: Das Präsidium ernennt den Bundeskanzler, welcher im Bundesrat den Vorsitz führt und die Geschäfte leitet.

Art. 16: Der Bundeskanzler kann sich in der Leitung der Geschäfte durch jedes andere Mitglied des Bundesrats vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen.

Art. 18: Dem Präsidium steht die Ausfertigung und Verkündung der Bundesgesetze und die Ueberwachung der Ausführung derselben zu. Die hiernach von dem Präsidium ausgehenden Anordnungen werden im Namen des Bundes erlassen und von dem Bundeskanzler mitunterzeichnet.

Danach war die Stellung des Bundeskanzlers eine ziemlich unwichtige und beschränkte sich im wesentlichen auf den Vorsitz und die Leitung der Geschäfte im Bundesrat. Als selbständiges Bundesorgan kam er überhaupt nicht in Frage. Es entsprach dies durchaus der Tendenz des Verfassungsentwurfs, welcher dem neuen Bunde einen möglichst föderalistischen Charakter zu geben bestrebt war und daher der Bundesgewalt nur soviel selbständige Befugnisse einräumte, als zur Durchführung der Bundeszwecke unumgänglich nötig erschien [1]). Diese Bundesexekutive sollte einmal durch den Bundesrat, zum größten Teile aber durch die preußische Staatsregierung auf Grund der hegemonialen Stellung Preußens ausgeübt werden.

Der Bundeskanzler hatte nach dem Entwurfe fast die gleiche Stellung, wie der österreichische Präsidialgesandte im Frankfurter Bundestage. Er unterstand dem preußischen Minister für auswärtige Angelegenheiten, an dessen Instruktionen er gebunden war. Die in Art. 18 des Verfassungsentwurfs vorgesehene Mitunterzeichnung hatte lediglich den Charakter einer Beglaubigung, nicht den einer Gegenzeichnung, an welche sich die Uebernahme der ministeriellen Verantwortlichkeit knüpft.

Auf seiten des konstituierenden Reichstags, in welchem starke „unitarische" Tendenzen vertreten wurden, machte sich aber eine lebhafte Strömung zugunsten einer eigenen starken, namentlich aber von Preußen unabhängigen Bundeszentralgewalt geltend, für deren verfassungs- und gesetzmäßige Ausübung eine konstitutionelle Garantie in der Schaffung von verantwortlichen Bundesministern verlangt wurde. Wie Laband [2]) richtig bemerkt, vertrug sich der von dem Verfassungsentwurf vorgesehene Zustand nicht mit einer Institution, auf welche gerade Bismarck so großen Wert legte, nämlich einem aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenen Reichstag. „Der Volksvertretung des Bundes mußte eine Regierung des Bundes gegenüberstehen, und der Reichstag konnte sich nicht damit begnügen, Gesetze zu beschließen, ohne sich darum kümmern zu dürfen, ob und wie sie durchgeführt werden und wer dafür verantwortlich ist."

[1]) Vergl. die Thronrede zur Eröffnung des konstituierenden Reichstages am 24. Februar 1867 — Bezold, S. 72.

[2]) Wandlungen, S. 10.

So wurde denn eine ganze Reihe von Abänderungsanträgen aus der Mitte des Reichstags gestellt, welche zu der von den Verbündeten Regierungen vertretenen Auffassung in schärfstem Gegensatze standen und deshalb von diesen lebhaft bekämpft wurden. Alle Amendements, auf welche im einzelnen näher einzugehen zu weit führen würde, zielten nämlich im letzten Grunde darauf ab, für den Bund besondere Organe zu schaffen, namentlich in Gestalt eines kollegialischen Ministeriums, welche die Exekutive in Bundessachen selbst ausüben und dem Bunde verantwortlich sein sollten. Es mögen hier die Abänderungsvorschläge Bennigsen [3]), Ausfeld [4]), Erxleben-Zachariae [5]), Lasker [6]) hervorgehoben werden. Besonders weit gingen die Anträge Ausfeld, welche die Einschaltung eines besonderen Abschnittes mit der Ueberschrift „Bundesministerium" in die Verfassung verlangten, in dem eine Reihe die Verantwortlichkeit im einzelnen regelnder Bestimmungen Aufnahme finden sollte. Von seiten der Verbündeten Regierungen wurde diesen Anträgen der schärfste Widerspruch entgegengesetzt, und da auch der Reichstag in seiner Mehrheit föderalistisch gesinnt war und hinter den Anträgen unitarische Tendenzen vermutete, so verfielen sämtliche auf Errichtung eines Kollegialministeriums gerichteten Amendements der Ablehnung.

Es verblieb daher zunächst bei dem Amte des Bundeskanzlers, welcher nach den Art. 12 und 16 des Verfassungs-Entwurfs lediglich preußischer Präsidalgesandter war und als solcher den Vorsitz und die Leitung der Geschäfte im Bundesrat innehatte. Art. 12 erfuhr zwar eine Ablehnung; die in ihm enthaltene Bestimmung wurde aber an anderer Stelle bei Art. 16 des Entwurfs fast wörtlich wieder aufgenommen und ist dann schließlich unter Zusammenziehung mit der Vorschrift des Art. 16 als Art. 15 in die endgültige Bundes- bezw. Reichsverfassung übergegangen. Auch nach dem geltenden Verfassungsrecht ist der Kanzler daher im Bundesrat das geblieben, als was er im Verfassungsentwurfe gedacht war, und zwar trotz der „Heraufschiebung", die im übrigen seine staats-

[3]) Anlagen zu den Verhandlungen des konstituierenden Reichstages, Nr. 17 Ziff. 2 und 3 S. 42; Nr. 48 S. 56.

[4]) Anlagen, Nr. 23 S. 47.

[5]) Anlagen, Nr. 30 S. 49—50.

[6]) Anlagen, Nr. 43 S. 55.

rechtliche Stellung durch die weiteren Beschlüsse des Reichstags erfahren hat [7]).

Die Beratung des Art. 18 des Entwurfs führte nämlich zu einem Ergebnis, welches eine erhebliche Umgestaltung oder besser gesagt, Erweiterung des Bundeskanzleramts bedeutete und das herbeiführen sollte, was alle sonstigen Anträge vergeblich zu erreichen strebten, nämlich ein eigenes Bundesexekutivorgan unter ministerieller Verantwortlichkeit. Die in dieser Beziehung hochbedeutsamen Anträge des Abgeordneten von Bennigsen mögen, soweit sie mit der Gestaltung des Art. 18 des Verfassungsentwurfs zusammenhängen, hier näher erörtert werden. Bennigsen hatte ursprünglich beantragt, dem Satz 2 des Art. 18 folgende Fassung zu geben: „Die hiernach von dem Bundespräsidium ausgehenden Anordnungen werden im Namen des Bundes erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers, welcher hierdurch die Verantwortlichkeit übernimmt.“ Als aber bei den Debatten im Reichstage, besonders seitens des Abgeordneten Schulze [8]) auf das „Mißliche“ hingewiesen wurde, eine einzige Person für das gesamte Gebiet der Bundesverwaltung verantwortlich zu machen, zog Bennigsen seinen Antrag zurück und brachte statt dessen folgendes Amendement ein: „Der Reichstag wolle beschließen 1. . . . . . 2. . . . . . 3. den Satz 2 des Art. 18 zu streichen und statt dessen nach Art. 19 einen besonderen Artikel einzufügen, lautend: Die Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidiums werden im Namen des Bundes erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers oder eines der vom Präsidium ernannten Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige [9]), welche dadurch die Verantwortlichkeit übernehmen. Durch ein besonderes Gesetz wird die Verantwortlichkeit und das zur Geltendmachung derselben einzuhaltende Verfahren geregelt.“

Da diesem Antrage, soweit er auf Schaffung von verantwortlichen Bundesministern gerichtet war, seitens der Verbündeten Regierungen auf das entschiedenste widersprochen wurde, und auch eine Mehrheit im Reichstage, wie schon bemerkt, nicht dafür zu

[7]) Vergl. Smend, S. 323, Preuß, S. 420 ff.
[8]) Stenogr. Berichte 1867, S. 341.
[9]) Vergl. Amendement Bennigsen zu Art. 12 des Entwurfs.

haben war, so ließ der Antragsteller vor der Abstimmung die Worte: „oder eines der vom Präsidium ernannten Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige“ fallen. Von diesem so abgeänderten Amendement wurde sodann der erste Satz angenommen, der zweite dagegen, welcher ein Verantwortlichkeitsgesetz in Aussicht stellte, abgelehnt. Bei der Gesamtabstimmung wurde hierauf der ganze Art. 18 des Entwurfs mit großer Majorität in der Fassung angenommen, in welcher er später als Art. 17 in die Verfassungen des Bundes und des Reiches übergegangen ist.

Durch die Annahme dieser Fassung erfuhr die staatsrechtliche Stellung des Kanzlers eine gänzliche Veränderung [10]). Er war jetzt nicht mehr allein preußischer Gesandter zum Bundesrat, welcher die preußischen Präsidialrechte, den Vorsitz und die Leitung der Geschäfte im Bundesrat, ausübte; durch Art. 17 wurde er darüber hinaus zum selbständigen Exekutivorgan des Bundes erhoben mit Verantwortlichkeit gegenüber dem Bundesrat und dem Reichstag, mit anderen Worten, zum einzigen Minister des Deutschen Reiches. Diese Veränderung in der staatsrechtlichen Stellung des Kanzlers hat Fürst Bismarck in einer am 5. März 1878 gehaltenen Reichstagsrede [11]) treffend gewürdigt: „Als der Verfassungsentwurf für den Norddeutschen Bund zuerst zur Revision gelangte, da war der Reichskanzler durchaus nicht mit den bedeutenden Attributen ausgestattet, die ihm durch den einfachen Satz, der sich heute in Art. 17 der Verfassung befindet — damals, glaube ich, Art. 18 — zugeschoben sind. Er ist damals durch eine Abstimmung in das jetzige Maß hineingewachsen, während er vorher einfach das war, was man in Frankfurt in bundestäglichen Zeiten einen Präsidialgesandten nannte, der seine Instruktionen von dem preußischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten zu empfangen hatte, und der nebenher das Präsidium im Bundesrate hatte. — — — — Nun wurde durch Art. 17 die Bedeutung des Reichskanzlers plötzlich zu der eines kontrasignierenden Ministers und nach der ganzen Stellung nicht mehr eines Unterstaatssekretärs für deutsche Angelegenheiten im preußischen auswärtigen Ministerium, wie es ursprünglich die Meinung war, sondern zu der eines leitenden Reichsministers heraufgeschoben.“

[10]) Vergl. Laband, Staatsrecht I, S. 376.
[11]) Stenogr. Berichte 1878, S. 342.

Wir kommen demnach an Hand der Entwicklungsgeschichte der Art. 15 und 17 der R. V. zu der grundlegenden Feststellung, daß der Reichskanzler eine Doppelstellung einnimmt mit zwei ganz verschiedenen, scharf zu trennenden Wirkungskreisen. Einmal übt der Kanzler nämlich Funktionen im Bundesrat aus, insoweit ist die ihm von den Verbündeten Regierungen im Verfassungsentwurfe zugedachte Stellung unberührt geblieben. Darüber hinaus hat aber der Kanzler zugleich die Funktionen eines leitenden und konstitutionellen Reichsministers, eine Stellung, die ihm erst durch den konstituierenden Reichstag beigelegt worden ist.

In beiden Stellungen ist nach dem geltenden Verfassungsrecht eine Stellvertretung für den Kanzler möglich. Was über diese im allgemeinen im Rahmen unserer Aufgabe gesagt werden muß, wird des Zusammenhanges wegen in dem besonderen Kapitel über die Verantwortlichkeit im Falle der Stellvertretung des Kanzlers Erörterung finden. Hier sollen gleich anschließend an die Ausführungen über die staatsrechtliche Stellung des Kanzlers die sich daraus für ihn ergebenden Verantwortlichkeitsverhältnisse besprochen werden, und zwar unter Ausschluß der durch die Stellvertretung hervorgerufenen Modifikationen.

Den verschiedenartigen Funktionen, welche in der Person des Kanzlers vereinigt sind, entspricht je ein besonderer Verantwortungskreis. Als Reichsminister trifft ihn jene eigenartige Rechenschaftspflicht, welche in Art. 17 der Reichsverfassung ihre gesetzliche Grundlage hat. Die Stellung des Kanzlers im Bundesrat begründet eine von der des Reichsministers durchaus abweichende Verantwortlichkeit, welche wiederum je nach den besonderen Funktionen, welche der Kanzler im Bundesrat ausübt, eine verschiedene ist. Außerdem unterliegt der Kanzler der allgemeinen Verantwortlichkeit des Reichsbeamten, da er als Minister Reichsbeamter ist.

In unserer Darstellung werden wir von letzterer ausgehen, alsdann diejenige Verantwortlichkeit erörtern, welche sich aus der Stellung des Kanzlers im Bundesrat ergibt, zuletzt uns aber der weitaus wichtigsten und interessantesten Frage nach der Verantwortlichkeit des Kanzlers in seiner Eigenschaft als Reichsminister zuwenden.

§ 2.

Der Reichskanzler ist als Reichsminister Beamter, und zwar der oberste Beamte des Deutschen Reiches. Er unterliegt deshalb zunächst der allgemeinen Verantwortlichkeit, welche jeden Beamten als solchen trifft. Wenn jemand eine öffentliche Gewalt anvertraut erhält, so hat er für die pflichtgemäße Ausübung des übertragenen Amtes einzustehen. Dies ergibt sich notwendig aus dem Begriffe der öffentlich-rechtlichen Machtbefugnis. Träger einer solchen öffentlichen Gewalt sind aber vornehmlich die Beamten, welche zur Ausübung von Funktionen der Staatsgewalt auf Grund eines dauernden Dienstverhältnisses angestellt sind [1]).

Die Verantwortlichkeit des Beamten kann dreifacher Natur sein:

1. zivilrechtlicher,
2. strafrechtlicher und
3. disziplinarischer.

Er ist demnach bezüglich seiner Amtstätigkeit einmal der ordentlichen Gerichtsbarkeit, und zwar der Zivil- wie Strafgerichtsbarkeit unterworfen. Zivilrechtlich haftet er nach näherer Maßgabe der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen für den Schaden, den er durch seine Amtsausübung dem Staate oder sonstigen Dritten verursacht; strafrechtlich wird er zur Verantwortung gezogen wegen solcher Pflichtverletzungen, welche als Amtsverbrechen oder Amtsvergehen unter die Strafgesetze fallen. Dann aber besteht weiter für den Beamten die besondere, dem Beamtenrecht eigentümliche Verantwortlichkeit gegenüber der vorgesetzten Behörde, welche Platz greift bei allen Verstößen gegen die durch die Anstellung übernommenen allgemeinen und speziellen Verpflichtungen. Alle drei Arten der Verantwortlichkeit stehen sich nicht etwa alternativ gegenüber, sondern können, wenn eben für sämtliche die Voraussetzungen gegeben sind, auch kummulativ nebeneinander geltend gemacht werden [2]).

Die vorstehend berührten allgemeinen Grundsätze über die Verantwortlichkeit des Beamten finden auch auf den Kanzler als Reichsbeamten Anwendung, wenn wir von der disziplinären Ver-

[1]) Vergl. Zorn, Staatsrecht I, S. 292 ff.
[2]) Vergl. zu vorstehendem Laband Staatsrecht I, S. 468 ff.

antwortlichkeit absehen, welche beim Reichskanzler infolge seiner besonderen Stellung als Reichsminister, wie wir noch sehen werden, nicht Platz greifen kann.

Die Verhältnisse der Reichsbeamten haben ihre eigene gesetzliche Regelung in dem Gesetze vom 31. März 1873 (jetzt Reichsbeamtengesetz vom 17. Mai 1907) gefunden, welches im allgemeinen auch für den Reichskanzler Geltung hat, wenn auch durch Sonderbestimmungen gewisse für die sonstigen Beamten geltenden Vorschriften mit Rücksicht auf den eigenen Charakter der kanzlerischen Stellung eine Modifikation erfahren. In den §§ 10 und 13 des Gesetzes sind die Pflichten und die Verantwortlichkeit der Reichsbeamten zu besonderem Ausdruck gekommen.

Umstritten ist die Frage, ob der Kanzler als Reichsbeamter dem Spezialstrafrecht der Beamten, der Disziplinarbestrafung des Reichsbeamtengesetzes unterworfen ist in Gemäßheit der Vorschrift des § 72 des Gesetzes: „Ein Reichsbeamter, welcher die ihm obliegenden Pflichten (§ 10) verletzt, begeht ein Dienstvergehen und hat die Disziplinarbestrafung verwirkt.“ Diese Frage muß verneint werden. Die Voraussetzung für ein Disziplinarverfahren ist das Vorhandensein einer vorgesetzten Behörde. Eine solche ist aber für den Reichskanzler nicht gegeben. Es folgt dies zwingend aus seiner Eigenschaft als Minister des Deutschen Reiches. Die ausgezeichnete staatsrechtliche Stellung der Minister besteht ja eben darin, daß sie als höchste, unabhängige Beamte an der Spitze der Verwaltung bezw. der einzelnen selbständigen Verwaltungszweige stehen [3]). Es wäre begrifflich ein Unding, sie einer Disziplinargewalt zu unterwerfen, da damit eine vorgesetzte Behörde anerkannt werden müßte, hierdurch aber die charakteristische Stellung der Minister als der höchsten Beamten des Staates zerstört würde. Gerade der Mangel einer Disziplinargewalt ist ja auch ein Grund mit für die besondere, noch zu besprechende Ministerverantwortlichkeit. Auch der Monarch ist nicht Disziplinarinstanz über die Minister; er hat nur das Recht, sie zu entlassen, nicht aber, sie zur Rechenschaft zu ziehen.

Der Reichskanzler ist Reichsminister und als solcher höchster Beamter des Reiches. Die Ueberordnung einer vorgesetzten

[3]) Vergl. Frisch, S. 170 ff.

Behörde ist daher undenkbar. Insbesondere hat auch der Kaiser keine Disziplinargewalt über ihn. Er kann ihn höchstens entlassen. Diese Entlassung kann aber jederzeit und ohne Angabe von Gründen erfolgen, während der Entfernung aus dem Amte als Disziplinarstrafe ein förmliches Verfahren vorauszugehen hätte. Die freie Entlassungsbefugnis macht ein besonderes Disziplinarverfahren ja auch zwecklos.

Nach dem Reichsbeamtengesetz wird die Einleitung des förmlichen Disziplinarverfahrens von der obersten Reichsbehörde verfügt. Oberste Reichsbehörde ist aber unbestritten nicht der Kaiser, sondern der Reichskanzler selbst. Schon hieraus ergibt sich die Unmöglichkeit eines Disziplinarverfahrens gegen den Kanzler, da dieser die ihm übertragenen Disziplinarbefugnisse nicht gegen sich selbst geltend machen kann. Hensel [4]) und ihm folgend Rosenberg [5]) wollen in diesem Falle an die Stelle des Kanzlers als oberste Reichsbehörde den Kaiser treten lassen, indem sie eine Analogie aus den §§ 382 Z. P. O. und 49 St. P. O. ziehen, in welchen Bestimmungen der Kaiser ja auch als vorgesetzte Behörde die für den Reichskanzler erforderliche Genehmigung zu erteilen habe. Dieser Analogieschluß verbietet sich aber schon deshalb, weil die genannten Bestimmungen wohl zweifellos als „lex specialis“ aufzufassen sind. Schließlich würde ja auch die Anerkennung einer Disziplinargewalt des Kaisers über den Kanzler die widersinnige Konsequenz zeitigen können, daß der Kanzler jedes förmliche Disziplinarverfahren, dessen Einleitung vom Kaiser natürlich unter Gegenzeichnung des Kanzlers verfügt werden müßte, durch Verweigerung der Kontrasignatur unmöglich machen könnte. Gegen einen entlassenen Kanzler ist aber ein Verfahren nicht mehr angängig.

Daß von einer disziplinären Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gegenüber irgendeiner anderen Stelle, etwa dem Reichstage [6]), keine Rede sein kann, versteht sich nach dem vorstehend Ausgeführten von selbst.

[4]) S. 55.
[5]) S. 21.
[6]) Vergl. Pistorius, S. 184.

§ 3.

Um die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers aus seiner Stellung im Bundesrat richtig zu erfassen, muß auf letztere etwas näher, als es in dem einleitenden Kapitel über die staatsrechtliche Stellung des Kanzlers im allgemeinen geschehen ist, eingegangen werden.

Das Verhältnis des Reichskanzlers zum Bundesrat ist nicht so unbestritten, wie man nach der geschichtlichen Entwicklung des Art. 15 der R. V. eigentlich annehmen sollte. Aus der Bestimmung des Artikels, daß der Kaiser den Reichskanzler ernennt, zieht Hensel[1]) die Folgerung, daß der Vorsitz im Bundesrat dem Reichskanzler nicht als preußischem Bundesratsbevollmächtigten, sondern eben als Reichskanzler zustehe. Der Kaiser sei aber als solcher im Bundesrate nicht vertreten; daher brauche der Kanzler auch kein Mitglied des letzteren zu sein. Mit dieser Schlußfolgerung steht Hensel so ziemlich allein, vermag aber für seine Ansicht eine gelegentliche Aeußerung Bismarcks in Anspruch zu nehmen[2]). Die herrschende Lehre[3]) steht mit Recht auf dem Standpunkt, daß der Reichskanzler Mitglied des Bundesrats sein muß. Das ergibt ja auch schon der Wortlaut des Art. 15 Abs. 2 der R. V., wonach der Kanzler sich durch jedes „andere" Mitglied des Bundesrats vertreten lassen kann. Die Vertretung durch ein anderes Mitglied setzt aber die eigene Mitgliedschaft voraus. Weiter erkennt die herrschende Lehre an, daß der Reichskanzler auch notwendig preußischer Bevollmächtigter sein muß. Vielfach wird hierfür auf die treffende Argumentation Labands[4]) verwiesen, welcher folgendes ausführt: Wäre der Kanzler nicht preußisches Bundesratsmitglied, sondern Bevollmächtigter eines anderen Bundesstaats, so könnte der Fall eintreten, daß dieser Staat ihn als ihren Vertreter im Bundesrate abberiefe, während der Kaiser ihn in seiner Stellung als Reichskanzler beließe. Wir hätten alsdann einen

[1]) S. 10 ff.

[2]) Vergl. die Rede vom 13. März 1877, Stenogr. Berichte 1877, S. 127.

[3]) Vergl. Literaturnachweis bei Meyer-Anschütz, S. 433, 434, Note 6 und 7 zu § 124.

[4]) Staatsrecht I, S. 377.

Reichskanzler, welcher nicht Mitglied des Bundesrats wäre, was aber aus vorher genanntem Grunde unmöglich sei.

Daß der Reichskanzler mit Rechtsnotwendigkeit preußisches Bundesratsmitglied ist, ergibt sich für uns aus dem von der Mehrheit der staatsrechtlichen Schriftsteller anerkannten[5]) Grundsatz, daß der Reichskanzler den ihm durch Art. 15 der R. V. zugewiesenen Vorsitz im Bundesrat eben in seiner Eigenschaft als preußischer Bundesratsbevollmächtigter führt. Die Entwicklungsgeschichte läßt darüber keinen Zweifel. In dem Verfassungsentwurfe war der Vorsitz im Bundesrate unbestritten als ein preußisches Vorrecht aufgefaßt, welches auch an dieser Stelle die Vormachtstellung Preußens im Norddeutschen Bunde zum äußeren Ausdruck bringen sollte. Die bezüglichen Bestimmungen des Verfassungsentwurfes sind aber, wie bereits oben ausgeführt wurde, nicht nur inhaltlich, sondern auch fast wörtlich Verfassungsrecht geworden. Die Verschiebung in der staatsrechtlichen Stellung des Kanzlers durch die Annahme des jetzigen Art. 17 der R. V., der zufolge der Kanzler auch zum Reichsminister erhoben wurde, hat seine Stellung im Bundesrate unberührt gelassen[6]).

Wir kommen demnach zu dem Ergebnis, daß der Reichskanzler einmal preußischer Bevollmächtigter im Bundesrat[7]) und dann als solcher weiter Vorsitzender des Bundesrats ist.

Diese in der Person des Kanzlers in Realunion vereinigten zwiefachen Funktionen müssen aber sachlich — insoweit hat Hensel recht — scharf auseinandergehalten werden.

Als preußischer Bevollmächtigter nimmt der Kanzler dieselbe Stellung ein, wie jedes andere Mitglied des Bundesrats. Er führt

[5]) Vergl. Note 3.

[6]) Eine Bestätigung der Ansicht, daß der Vorsitz im Bundesrat auf einem preußischen Sonderrechte beruht, findet sich in der Bestimmung der Ziff. 9 des Bayrischen Schlußprotokolls zu dem Vertrage betreffend den Beitritt Bayerns zur Verfassung des Deutschen Bundes vom 23. November 1870. Vergl. Laband, Staatsrecht I, S. 279.

[7]) Im Verhältnis zu den übrigen preußischen Bevollmächtigten ist er der „primus inter pares", „Erster Bevollmächtigter", wie ihn § 3 der revidierten Geschäftsordnung des Bundesrats vom 26. April 1880 nennt. Die Bezeichnung „Stimmführender" Bevollmächtigter ist nicht ganz zutreffend, da der Kanzler nicht notwendig der stimmführende, d. h. der die Stimme Preußens abgebende Bevollmächtigte zu sein braucht, wie er ja auch an vielen Sitzungen überhaupt nicht teilnimmt.

gemäß seinen Instruktionen die Geschäfte Preußens und hat lediglich die preußischen Interessen im Bundesrate zu vertreten. Als Vorsitzender dagegen steht er den anderen Bundesratsmitgliedern gegenüber und führt als solcher nicht die Geschäfte Preußens, sondern die des Reiches. Dies widerspricht keineswegs unserer Auffassung, daß der Vorsitz im Bundesrat ein „Recht" Preußens ist; denn die bevorrechtigte Stellung Preußens besteht ja eben darin, daß ihm bezw. seinem Vertreter die Wahrnehmung der bewußten Reichsangelegenheit übertragen ist. Das preußische Sonderrecht darf nicht etwa dahin verstanden werden, daß der Vorsitzende nun die Aufgabe hätte, von Reichs wegen den Willen Preußens und preußische Interessen durchzusetzen. Dazu ist der Preußische Bundesratsbevollmächtigte berufen und verpflichtet. Wie Haenel[8]) in dieser Beziehung richtig bemerkt, ist der Vorsitzende als solcher in allen seinen Funktionen ausschließliches Organ des Bundesrats; er hat nicht etwa den Willen und das Recht Dritter, so Preußens, gegenüber dem Kollegium zu vertreten, sondern vielmehr in alleinigem Dienst des Bundesrats stehend dessen Willen und Rechte zur richtigen Geltung zu bringen. Daher bezieht der Vorsitzende für seine Tätigkeit von dritter Seite keinerlei Instruktionen, „ihm dient ausschließlich zur Richtschnur seines Handelns die Geschäftsordnung, die, soweit sie nicht verfassungsmäßig festgestellt ist, der Bundesrat sich selber gibt" [9]).

Was nun die Verantwortlichkeit des Kanzlers für die so gekennzeichneten Funktionen im Bundesrat angeht, so regelt sich diese nach dem oben Ausgeführten ziemlich einfach.

Da der Kanzler als preußischer Bundesratsbevollmächtigter keine andere Stellung einnimmt, wie die Bevollmächtigten der übrigen Gliedstaaten, so gilt für ihn in dieser Beziehung dasselbe, was über die Verantwortlichkeit der Bundesratsmitglieder überhaupt zu sagen ist. Die Bevollmächtigten sind an die Instruktionen gebunden, welche ihnen von ihrer Regierung erteilt worden sind, und haben für deren ordnungsgemäße Erfüllung einzustehen. Die Haftung für instruktionsgemäßes Handeln im Bundesrat besteht grundsätzlich auch für den Reichskanzler, eben in seiner Eigenschaft

[8]) Studien II, S. 31, 32.

[9]) Haenel, a. a. O.

als Bundesratsbevollmächtigter. Die Tatsache, daß der Kanzler in aller Regel das Amt des preußischen Ministerpräsidenten und demnach der preußischen Praxis zufolge, des Ministers für auswärtige Angelegenheiten versieht und daher an der Instruktionserteilung selber beteiligt ist, darf den prinzipiellen Gesichtspunkt nicht verdunkeln. Würde einmal der rechtlich durchaus mögliche Fall eintreten, daß der Reichskanzler nicht zugleich preußischer Staatsminister ist, so würde er für die Erfüllung der ihm vom preußischen Ministerium für auswärtige Angelegenheiten erteilten Instruktionen einzustehen haben. Die[10]) hierin liegende Unterordnung des Reichskanzlers unter eine preußische Ministerialinstanz bedeutet aber, wie Meyer-Anschütz[11]) treffend ausführt, einen politisch unmöglichen Zustand. „Wer im Reiche oberster leitender Minister ist, kann in Preußen nicht bloß Ministerialreferent, „Unterstaatssekretär für deutsche Angelegenheiten" (Bismarck) sein." Es ist daher allgemein als politische Notwendigkeit anerkannt, daß der Reichskanzler in Preußen dasjenige Ministeramt versieht, welchem vor allem die Instruierung der preußischen Bundesratsstimmen obliegt. Es kommt hier das Ministerium für auswärtige Angelegenheiten in Frage, welches entweder die Bevollmächtigten selber instruiert oder aber die vom Könige erteilten Instruktionen verantwortlich gegenzeichnet. Eine rechtliche Notwendigkeit für die Vereinigung des Kanzleramtes mit dem besagten Ministerium besteht dagegen nicht. Ferner erscheint es, wie des Zusammenhangs wegen hier angeführt werden kann, politisch geboten, daß der Reichskanzler gleichzeitig auch die Stellung eines preußischen Ministerpräsidenten bekleidet, damit „die Einheitlichkeit der preußischen und Reichspolitik nicht bloß in der Person des Königs und des Kaisers, sondern auch in der des leitenden Staatsmannes zum Ausdruck kommt" [12]), [13]), [14]).

[10]) Aus Zweckmäßigkeitsgründen möge die folgende Ausführung an dieser Stelle gestattet sein.

[11]) S. 459.

[12]) Meyer-Anschütz, a. a. O.

[13]) Die Behauptung Preuß' (S. 446 ff.), daß der Reichskanzler mit „staatsrechtlicher Notwendigkeit" auch preußischer Ministerpräsident sein müsse, läßt sich rechtlich nicht begründen. Tatsächlich ist es auch in der deutschen Staatspraxis zweimal vorgekommen, daß der Reichskanzler

Aus der staatsrechtlichen Stellung der Bundesratsmitglieder als der bevollmächtigten Vertreter der Gliedstaaten ergibt sich von selbst, daß sie für auftragsgemäße Ausübung ihrer Funktionen nur ihren Regierungen verantwortlich sein können. Als Gesandte der Bundesstaaten sind sie keine Reichsbeamten und unterstehen nicht der Disziplinargewalt des Reiches. Sie können daher wegen ihrer Abstimmung und sonstigen Tätigkeit im Bundesrat weder vom Bundesrat selbst, noch vom Kaiser oder vom Reichstag in irgendeiner Weise zur Verantwortung gezogen werden. Desgleichen besteht grundsätzlich keinerlei Rechenschaftspflicht gegenüber den Volksvertretungen und sonstigen gesetzgebenden Körperschaften der betreffenden Einzelstaaten.

Dies gilt natürlich auch vom Reichskanzler in seiner Eigenschaft als preußischer Bundesratsbevollmächtigter. Eine Verantwortlichkeit gegenüber dem preußischen Landtage kommt dann in Frage, wenn der Kanzler zugleich das Amt des preußischen Ministers für auswärtige Angelegenheiten bekleidet, was, wie oben ausgeführt, rechtlich nicht notwendig, aus praktischen und politischen Gründen aber durchweg der Fall ist. Als preußischer Minister des Auswärtigen hat er den Bundesratsbevollmächtigten Preußens Instruktionen zu erteilen und ist für deren Inhalt verantwortlich, wobei es keinen Unterschied macht, ob er selbst die Instruktionen im Bundesrat ausführt oder ob er einen anderen instruiert. Diese Verantwortlichkeit trifft den Kanzler aber nicht in seiner Eigenschaft als Bundesratsmitglied, sondern eben in seiner Stellung als instruierender preußischer Minister für auswärtige Angelegenheiten, als welcher er hinsichtlich seiner Amtstätigkeit nach den besonderen Grundsätzen des preußischen Staatsrechts über die Ministerverantwortlichkeit dem preußischen Landtage gegenüber verantwortlich ist. Würde einmal der Fall eintreten, daß der Reichskanzler nicht zugleich preußischer Minister für auswärtige Angelegenheiten wäre, sondern seine Instruktionen jeweils von diesem Minister empfinge, so wäre natürlich nicht der Kanzler, sondern der betreffende

nicht zugleich Ministerpräsident in Preußen gewesen ist (1873: Bismarck-Roon, 1892—1894: Caprivi-Eulenburg).

[14]) Vergl. zu vorstehendem Zorn, Staatsrecht I, S. 253, Laband, Staatsrecht I, S. 378.

Minister dem preußischen Landtage für die Instruktionen verantwortlich [15]).

Was die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers als Bundesratsvorsitzender angeht, so ergibt sich aus der oben gekennzeichneten Stellung des Vorsitzenden als ausschließliches Organ des Bundesrats, daß eine Verantwortlichkeit nur gegenüber letzterem in Frage kommen kann. Die Ueberordnung des Bundesrats über den Kanzler als dessen Organ begründet eine besondere Art von disziplinärer Rechenschaftspflicht. Es ist dies die Verantwortlichkeit, welche allgemein jeden Leiter eines Kollegiums in seiner Eigenschaft als Vorsitzender und Geschäftsführer diesem Kollegium gegenüber trifft. Diese „präsidiale" Verantwortlichkeit findet beim Bundesrat ihren Ausdruck in dem Rechte desselben, die Geschäftsführung und die Art und Weise der Ausübung des Vorsitzes seitens des Kanzlers zum Gegenstand von Kritiken, Diskussionen, Anfragen usw. zu machen.

Die Pflichten des Kanzlers als Vorsitzender, für deren ordnungsgemäße Erfüllung er dem Bundesrate gegenüber einzustehen hat, ergeben sich aus Art. 15 der R. V. und den auf ihm beruhenden einschlägigen Bestimmungen der revidierten Geschäftsordnung des Bundesrats vom 26. April 1880. Hieraus allein entnimmt der Kanzler als Vorsitzender die für sein Handeln maßgeblichen Richtlinien [16]).

Der Umfang der Verantwortlichkeit läßt sich im allgemeinen dahin bestimmen, daß der Kanzler zunächst für die Möglichkeit geordneten Funktionierens des Kollegiums zu sorgen hat. Weiter obliegt ihm die Vertretung des Bundesrats nach außen und die Pflicht, den in Beschlüssen gefaßten Willen des Kollegiums in gehöriger Weise zur Wirksamkeit zu bringen. Im einzelnen ergibt sich daraus, daß der Kanzler verantwortlich ist: für die Anberaumung der Sitzungen, Eröffnung, Vertagung und Schließung derselben, Leitung und Beaufsichtigung der Beratungen und Abstimmungen, für Vermittlung des geschäftlichen Verkehrs mit dem Reichstag, den Reichsbehörden und einzelnen Bundesstaaten, für die Ausfertigung der Bundesratsbeschlüsse und Erlaß der zu ihrer

[15]) Vergl. auch Laband, Staatsrecht I, S. 378, 379.

[16]) Vergl. Haenel, Studien II, S. 32.

Ausführung erforderlichen Anordnungen und Verfügungen [17]). Hinsichtlich der Bundesratsbeschlüsse ist zu bemerken, daß sie vom Reichskanzler unterzeichnet und zur Herbeiführung ihrer Wirksamkeit im Reichsgesetzblatt verkündet werden. Die Publikation, wie auch die Unterzeichnung vollzieht der Kanzler ausschließlich in seiner Eigenschaft als Bundesratsvorsitzender. Die Unterzeichnung stellt nur eine Beglaubigung der Uebereinstimmung der Beschlüsse mit ihrer Ausfertigung dar [18]). Daß der Kanzler für die formelle Gültigkeit der Beschlüsse einzustehen hat, versteht sich von selbst.

Dagegen besteht natürlich für den Inhalt der Beschlüsse eine Verantwortlichkeit des Kanzlers als Vorsitzender nicht. In letzterer Eigenschaft ist er als Organ des Bundesrats zur Ausführung seiner Beschlüsse verpflichtet [19]). Es wäre ja auch widersinnig, den Kanzler vor einem Kollegium zur Verantwortung ziehen zu wollen, dessen eigenen Willen er zur Vollziehung bringt und bringen muß.

Eine Verantwortlichkeit nach außen, etwa gegenüber dem Reichstage, kann aber überhaupt nicht in Frage kommen, da die Rechenschaftspflicht des Kanzlers als Vorsitzender lediglich eine sozusagen „inneramtliche" gegenüber dem Bundesrate ist. Ob der Kanzler möglicherweise als Reichsminister für die Bundesratsbeschlüsse vom Reichstage verantwortlich gemacht werden kann, wie gelegentlich behauptet worden ist, wird an späterer Stelle noch erörtert werden.

Hier kommt aber ausschließlich die Stellung des Kanzlers als Bundesratsvorsitzender in Betracht, welche gegenüber der des Reichsministers eine durchaus selbständige Bedeutung hat. Nur in seinen Funktionen als Reichsminister kann der Kanzler dem Reichstage verantwortlich werden, als Vorsitzender des Bundesrats niemals. Würde sich etwa der Reichstag in Handlungen des Kanzlers einmischen, welche er als Bundesratsvorsitzender vornimmt, so läge hierin die Anmaßung einer übergeordneten Stellung über den Bundesrat. Eine solche besteht aber nach der Verfassung nicht. Bundesrat und Reichstag sind vielmehr selbständige und voneinander unabhängige Organe des Reichs, von denen

[17]) Vergl. Rosenberg, S. 10.
[18]) Vergl. Haenel, a. a. O., S. 89.
[19]) Vergl. v. Seydel, Kom., 2. Aufl., S. 176.

keines in den Geschäftsgang und die Führung des Präsidiums des anderen sich einzumischen berechtigt ist.

Da der Reichskanzler als Bundesratsbevollmächtigter notwendig [20]) preußischer Beamter ist, so unterliegt er auch der allgemeinen Verantwortlichkeit des preußischen Beamten. Es ist also beim Kanzler, da er zugleich preußischer wie Reichsbeamter ist, eine doppelte Beamtenverantwortlichkeit gegeben.

§ 4.

Der Betrachtung über die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers als Reichsminister müssen einige Worte über die Verantwortlichkeit der Minister im allgemeinen vorausgeschickt werden.

Die Ministerverantwortlichkeit ist eine Schöpfung der konstitutionellen Monarchie; nur aus deren Wesen läßt sich der eigenartige Begriff der ministeriellen Rechenschaftspflicht erklären. Denn erst die konstitutionelle Monarchie hat jene besondere Stellung des Ministers geschaffen, dessen Verantwortlichkeit wir eben die Ministerverantwortlichkeit nennen.

In der konstitutionellen Monarchie ist der alleinige Träger der gesamten Staatsgewalt der Monarch, „in ihm kommt die Einheit und Totalität des Staatswillens zum persönlichen Ausdruck" [1]). In der Ausübung der staatlichen Herrschaftsbefugnisse ist er jedoch an rechtliche Schranken gebunden, welche durch Gesetz und Verfassung gezogen sind; insbesondere ist zur Ausübung wichtiger Rechte und Funktionen, so der Gesetzgebung, die Mitwirkung einer das ganze Volk repräsentierenden Körperschaft (Parlament) vorgeschrieben. Hieraus ergibt sich die eigenartige Stellung der Minister, welche eine doppelte ist.

Es ist ein Hauptgrundsatz im Verfassungsrecht der konstitutionellen Monarchie, daß der Monarch unverantwortlich ist [2]). Die Anerkennung dieses Grundsatzes hat aber notwendig dazu führen müssen, einen entsprechenden Ausgleich zu schaffen, welcher die Garantie bietet, daß jenes Freisein von Verantwortlichkeit nicht mißbraucht und die Regierung nach Recht und Gesetz ausgeübt wird. Dieses Gegengewicht ist darin gefunden, daß man einerseits

[20]) Vergl. die gute Begründung bei Schwarz, S. 35.
[1]) Pistorius, S. 164.
[2]) Vergl. hierüber Passow, S. 7 ff., v. Frisch, S. 104 ff.

die Rechtsverbindlichkeit der Regierungshandlungen des Monarchen von der Gegenzeichnung durch die ihn beratenden Minister abhängig macht, andererseits aber den gegenzeichnenden Ministern für alle so zustande gekommenen Regierungsakte die Verantwortlichkeit auferlegt [3]). Die Minister können sich der Verantwortlichkeit nicht entziehen; dafür sind sie berechtigt, jederzeit ihre Entlassung zu verlangen.

Außer dieser Stellung als verfassungsmäßige Berater der Krone kommt ihnen noch eine weitere zu, welche man wohl die verwaltungsrechtliche nennt.

Jeder Minister ist in unmittelbarer Unterordnung unter dem Staatsoberhaupt der selbständige Chef einer der großen Verwaltungszweige, in welche die gesamte Staatstätigkeit zerfällt. Innerhalb seines Ressorts ist er der höchste, unabhängige, der Disziplinargewalt keiner vorgesetzten Behörde unterworfene Beamte. Alle anderen Behörden und Beamten des von ihm geleiteten Verwaltungszweiges sind ihm unterstellt und zu dienstlichem Gehorsam verpflichtet.

Auch in dieser Stellung haben die Minister für die gesamte Geschäftsführung, und zwar innerhalb des ganzen Ressorts die Verantwortlichkeit zu tragen.

Die so in der Person der Minister vereinigte Verantwortlichkeit [4]) für die gesamte Exekutive besteht in der Verpflichtung zur Rechenschaftslegung gegenüber dem Parlamente als dem unabhängigen und deshalb berufensten Organ der gesetzgebenden Gewalt, welches hierdurch im Interesse des Schutzes und der Wahrung von Gesetz und Verfassung eine „indirekte" Einwirkung „auf diejenigen Staatsfunktionen erhält, an welchen es nicht als legislatives Organ direkt beteiligt ist" [5]).

---

[3]) Vergl. Pistorius, S. 164, v. Frisch, S. 183, Passow, S. 12.

[4]) Die allgemeine Verantwortlichkeit des Beamten, welche mit Ausnahme der disziplinarischen auch die Minister trifft, geht neben der besonderen Ministerverantwortlichkeit, von welcher hier allein die Rede ist, einher.

[5]) Preuß, S. 438. Ueber die Bedeutung der Ministerverantwortlichkeit als organisches Bindeglied zwischen der vollziehenden und gesetzgebenden Gewalt, welches insbesondere der letzteren einen gewissen Einfluß auf die erstere gewähren soll, vergl. dessen treffende Ausführungen S. 423 ff., 438.

Die Formen der Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit sind verschieden. Ihre höchste Entwicklung findet sie in der förmlichen Ministeranklage vor einem Staatsgerichtshof mit besonderem Verfahren. Doch ist dies nicht die einzige Art der Geltendmachung, wie umgekehrt die Ministeranklage nicht erst der Ministerverantwortlichkeit ihr charakteristisches Gepräge verleiht [6]). Die Zurrechenschaftziehung der Minister kann sich auch in den vielfachen Formen vollziehen, welche den Parlamenten zur Geltendmachung ihrer Wünsche und Beschwerden gegenüber den Ministern zur Verfügung stehen. Es sind dies: Kritiken, Interpellationen, Resolutionen und schließlich Adressen an das Staatsoberhaupt.

Ueber das Wesen der Ministerverantwortlichkeit herrscht in der staatsrechtlichen Literatur nichts weniger als Einigkeit. Dem entsprechen die mannigfaltigsten Einteilungsversuche, Begriffsbestimmungen und Bezeichnungen. So spricht man von disziplinarischer, administrativer, historischer, juristischer, moralischer, gerichtlicher, konstitutioneller, parlamentarischer, politischer, zivil- und strafrechtlicher Verantwortlichkeit [7]).

Wir können mit P a s s o w [8]) den hauptsächlichsten Unterschied auf die Beantwortung der Frage abstellen, ob an die Verantwortlichkeit Rechtsnachteile geknüpft sind oder nicht, und kommen deshalb zu der grundsätzlichen Einteilung in die sogenannte juristische oder rechtliche Ministerverantwortlichkeit, unter der wir diejenige verstehen, an welche durch Ministeranklage realisierbare Rechtsfolgen geknüpft sind, und in die sogenannte politisch-parlamentarische Ministerverantwortlichkeit, welche keine Rechtsnachteile im Gefolge hat und vom Parlament in den oben bezeichneten Formen geltend gemacht wird.

Während die politisch-parlamentarische Ministerverantwortlichkeit hauptsächlich von praktisch-politischer Bedeutung ist, hierin aber die juristische, wie wir noch sehen werden, bei weitem übertrifft, nimmt letztere das größere theoretisch-juristische Interesse in Anspruch. So ist denn auch vornehmlich die rechtliche Natur der

---

[6]) Vergl. Hauke, S. 7 und Hensel, S. 53, welche nur diejenige Verantwortlichkeit als eigentliche Ministerverantwortlichkeit anerkennen, welche durch Ministeranklage geltend gemacht werden kann.

[7]) Vergl. v. Frisch, S. 147 ff.

[8]) S. 3 am Schluß der Note.

Verantwortlichkeit der Minister vor dem Staatsgerichtshof der Gegenstand all der lebhaften Kontroversen, welche mit dem Begriffe der Ministerverantwortlichkeit verknüpft sind. Hierauf aber näher einzugehen, erübrigt sich für unsere Darstellung [9]).

§ 5.

Lebhaft umstritten, wie die Verantwortlichkeit der Minister überhaupt, ist auch die für den Reichskanzler in Art. 17 der R. V. statuierte Verantwortlichkeit. Art. 17 bestimmt lediglich, daß der Reichskanzler durch die Gegenzeichnung der Anordnungen und Verfügungen des Kaisers die Verantwortlichkeit übernimmt. Hieraus geht in keiner Weise hervor, welcher Art eigentlich die Verantwortlichkeit ist, welchen Umfang sie hat und von wem und in welchem Verfahren sie geltend gemacht wird.

Es kann nicht verwunderlich erscheinen, daß die Wissenschaft mangels jeglicher fester gesetzlicher Grundlage zu den verschiedensten Auffassungen über das Wesen der kanzlerischen Verantwortlichkeit gelangt ist. So wird ihr vielfach jede juristische Bedeutung abgesprochen. Laband [1]) bezeichnet sie als ein bloßes politisches Prinzip, das seiner Verwirklichung durch Rechtssätze noch harrt, während v. Rönne [2]) und Joel [3]) in ihr nur eine moralische Verpflichtung feststellen zu können glauben. Besonders weit gehen v. Seydel [4]) und in Uebereinstimmung mit ihm Hensel [5]), welche in der in Art. 17 getroffenen Bestimmung über die Verantwortlichkeit des Kanzlers lediglich eine „Phrase" erblicken. Weiter finden sich für die Bewertung der kanzlerischen Verantwortlichkeit

[9]) Es mag hier kurz angeführt werden, daß der älteren Lehre von der strafrechtlichen (Bischof, Zachariä, Zöpfl) und der disziplinären (Samuely) die jetzt herrschende, moderne Theorie von der besonderen staatsrechtlichen Natur der Ministerverantwortlichkeit gegenübersteht. Vergl. v. Frisch, S. 178.

[1]) Staatsrecht I, S. 381.

[2]) Staatsrecht I, S. 295, Anm. 2.

[3]) S. 410.

[4]) Kom., 1. Aufl., S. 129. In der 2. Aufl. hält dann allerdings Seydel den Ausdruck für zu stark.

[5]) S. 54, Hensel meint, daß es sich beim Kanzler nur um die gewöhnliche Beamtenverantwortlichkeit handeln könne.

Bezeichnungen, wie theoretische, historische, praktisch-bedeutungslose und ähnliche die Rechenschaftspflicht als rechtlich unerheblich hinstellende Kennzeichnungen.

Die meisten dieser Auffassungen lassen sich ohne weiteres als unzutreffend zurückweisen. Ganz gewiß ist das Verfassungsgesetz, das oberste Staatsgrundgesetz, nicht der Platz zur Aufnahme von bloßen Redensarten. Auch Grundsätze moralischer Natur gehören nicht in die Verfassung. Die verstehen sich von selbst. Weiter geht es nicht an, in der Verantwortlichkeit des Art. 17 nur die allgemeine Beamtenverantwortlichkeit zu erblicken; eine solche trifft den Kanzler in seiner Eigenschaft als Reichsbeamter, auch ohne daß es einer besonderen Hervorhebung in der Verfassungsurkunde bedurft hätte.

Die in Art. 17 der R. V. für den Kanzler festgelegte Verantwortlichkeit ist keine Phrase, kein historisches, theoretisches, praktisch bedeutungsloses Gebilde, es ist die in den konstitutionellen Monarchien verfassungsmäßig anerkannte konstitutionelle Ministerverantwortlichkeit. Nach den Verhandlungen im verfassungsberatenden Reichstage kann es keinem Zweifel unterliegen, daß durch den Antrag des Abgeordneten v. Bennigsen, welcher den Reichskanzler für verantwortlich erklärte, ebenso wie durch die übrigen Anträge, deren Ziel auf die Schaffung verantwortlicher Bundesminister gerichtet war, eine Verantwortlichkeit des Kanzlers im Sinne der konstitutionellen Ministerverantwortlichkeit begründet werden sollte.

Dies ist auch nunmehr die herrschende Ansicht und in der Theorie streitet man hauptsächlich noch darüber, ob die Verantwortlichkeit des Art. 17 eine juristische oder rechtliche oder nur politisch-parlamentarische ist.

Wir haben oben den Unterschied zwischen der juristischen und politisch-parlamentarischen Verantwortlichkeit darauf abgestellt, ob Rechtsfolgen daran geknüpft sind oder nicht und als die juristische Ministerverantwortlichkeit diejenige bezeichnet, welche ihre Verwirklichung in einem besonderen Verfahren vor einem Staatsgerichtshof auf Grund Parlamentbeschlusses findet, während wir die politisch-parlamentarische Verantwortlichkeit dahin charakterisierten, daß sie lediglich die Verpflichtung der Minister involviert, vor dem Parlamente Rede und Antwort zu stehen.

Die Frage, ob die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers die juristische oder politisch-parlamentarische ist, erscheint danach leicht beantwortet. Das deutsche Reichsstaatsrecht kennt eine Ministeranklage nicht; nicht einmal eine ausdrückliche gesetzliche Bestimmung findet sich, welche die Regelung der kanzlerischen Verantwortlichkeit überhaupt in Aussicht stellt.

Es fragt sich aber, ob nicht die Bestimmung des Art. 17 der R. V. insofern eine lex imperfecta ist, als der Wille der Verfassungsgeber in Wahrheit auf die Schaffung der juristischen Verantwortlichkeit gerichtet gewesen ist, die Durchführung des Willens aber in der Verfassung nur einen unvollkommenen Ausdruck gefunden hat. Eine diese Frage bejahende Feststellung würde aber die wichtige Folgerung nach sich ziehen, daß jedes die Verantwortlichkeit im Sinne der juristischen näher regelnde Gesetz lediglich die Perfektion der Verfassung, eine von ihr selbst verlangte Ergänzung und Ausführung darstellen würde mit der praktisch bedeutsamen Konsequenz, daß hierzu ein einfaches Gesetz genügen würde, während eine Verfassungsänderung nur unter Beobachtung der Vorschrift des Art. 78 Abs. 1 der R. V. zustande kommen könnte. So ist denn auch wiederholt die Behauptung aufgestellt worden, daß die Reichsverfassung selber ein Ministerverantwortlichkeitsgesetz in Aussicht stelle [6]).

Um den Geist eines Gesetzes zu erfassen, ist es zweckmäßig, auf dessen historischen Werdegang zurückzugreifen. Im vorliegenden Falle ist es daher geboten, auf die bezüglichen Verhandlungen des konstituierenden Reichstags einzugehen und festzustellen, welche Behandlung und Beurteilung die hier in Frage stehende Verfassungsbestimmung dort erfahren hat.

Von besonderer Bedeutung ist in dieser Beziehung das Schicksal des schon in dem einleitenden Kapitel erörterten Antrages,

[6]) Vergl. die Rede des Abg. Haenel in der Reichstagssitzung vom 9. März 1878 (Stenogr. Berichte 1878, S. 407): „. . . . wenn die Verfassung uns einmal sagt: Eine derartige Verantwortlichkeit der Reichsbehörden gegenüber dem Reichstag besteht, so gibt die Verfassung auch die Zusicherung, uns diejenigen Mittel, die zur Durchführung dieser Verantwortlichkeit dienlich sind, nicht vorzuenthalten. Darum sage ich: Der Satz, den der Herr Abg. Reichensberger in seinem Amendement ausdrücklich aussprechen wollte, die rechtliche Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und seiner Vertreter soll durch ein Gesetz geregelt werden, der Satz ist bereits implicite in der Verfassung enthalten."

durch welchen v. Bennigsen die Aufnahme einer die Regelung der kanzlerischen Verantwortlichkeit in Aussicht stellenden Bestimmung in die Verfassung erreichen wollte, der besagte Zusatzantrag lautete: „Durch ein besonderes Gesetz wird die Verantwortlichkeit und das zur Geltendmachung derselben einzuhaltende Verfahren geregelt." Bei der entscheidenden Abstimmung wurde er mit großer Mehrheit abgelehnt.

Welche Bedeutung der Ablehnung dieses gerade auf die Durchführung des Prinzips der juristischen Ministerverantwortlichkeit gerichteten Antrages beizumessen ist, erhellt vollends dann, wenn man berücksichtigt, welche Auffassungen im Reichstag über die juristische und parlamentarische Verantwortlichkeit vertreten wurden. Man teilte fast allgemein die Ansicht, daß mit dem Begriffe der juristischen Verantwortlichkeit die Notwendigkeit einer gleichzeitigen Regelung durch die Verfassung verbunden sei; ohne Ministeranklage sei eine juristische Verantwortlichkeit nicht denkbar. Mit dieser Auffassung stellte sich die große Mehrheit des Reichstags auf den Standpunkt des Abg. Vinke [7]), der für jede juristische Verantwortlichkeit die notwendige Grundlage darin sah, „zunächst einmal in die Verfassung hineinzusetzen, welche Verbrechen eines Ministers denn überhaupt eine solche Verantwortlichkeit in juristischem Sinne konstituieren und ihn einer Anklage vor irgendeinem Reichsgericht aussetzen sollen." Soweit sich übersehen läßt, war wohl der Abg. Lasker [8]) der einzige, der von der Ministeranklage als einer condicio sine qua non der juristischen Verantwortlichkeit absehen zu können glaubte.

In der Auffassung über die politisch-parlamentarische Verantwortlichkeit bestand dagegen eine Uebereinstimmung der Meinungen. Man sah in ihr die Verpflichtung des Ministers, wegen seiner gesamten Amtstätigkeit vor dem Parlamente Rede und Antwort zu stehen. Die Mittel ihrer Verwirklichung wurden erblickt in dem Rechte des Parlaments auf freie Diskussion, in Kritiken, Resolutionen, Interpellationen und schließlich Adressen und Beschwerden an den Monarchen. Interessant und für die hohe Bewertung der parlamentarischen Verantwortlichkeit seitens des Reichstags

[7]) Stenogr. Berichte 1867, S. 369.
[8]) Stenogr. Berichte 1867, S. 365.

charakteristisch ist es, daß man in ihr die Möglichkeit finden zu können glaubte, mißliebige Minister zu beseitigen. So sah der Abg. Weber[9]) gerade in dieser Möglichkeit einen wesentlichen Inhalt der politisch-parlamentarischen Verantwortlichkeit. Aehnlicher Ansicht war auch der Abg. Vinke[10]): „Eine Regierung, die nicht imstande ist, mit ihrer Landesvertretung auf die Dauer auszukommen, muß entweder sich akkommodieren oder ihren Platz räumen, das ist, was man politische Verantwortlichkeit nennt.“

Bei diesem Stande der Auffassungen des konstituierenden Reichstags, welcher vor allem durch die starke Betonung des Erfordernisses der Ministeranklage für die juristische Verantwortlichkeit sein charakteristisches Gepräge fand, kann es kaum noch irgendeinem Zweifel unterliegen, welcher Charakter der in Art. 17 der R. V. normierten Verantwortlichkeit zugedacht sein sollte, als der Reichstag in seiner Mehrheit den gerade auf strikte Durchführung des Prinzips der juristischen Ministerverantwortlichkeit abzielenden Zusatzantrag des Abg. Bennigsen ablehnte. Der konstituierende Reichstag wollte — dieser Schluß ist unbedingt gerechtfertigt — die politisch-parlamentarische Verantworlichkeit durch Art. 17 in die Verfassung aufnehmen. Diese Stellungnahme entsprach auch der Wertschätzung, welche beiden Arten der Ministerverantwortlichkeit gegenüber bekundet wurde. Man räumte, wie schon berührt, durchweg der politisch-parlamentarischen vor der juristischen Verantwortlichkeit den Vorzug ein. So äußerte der Abg. Gumbrecht[11]): „Auf die juristische Verantwortlichkeit gebe ich nicht viel . . . von der politischen kann und darf man nicht gering denken.“ In ähnlichem Sinne ließ sich der Abg. Weber aus[12]): „Um die Minister aus ihrem Amt zu bringen, genügt mir eine Verantwortlichkeit, und das ist die politische, und ich lege, wenn noch die juristische hinzukommen soll, auf diese letztere gar kein Gewicht. . . . Ich glaube auch, daß die juristische Verantwortlichkeit des Papieres nicht wert wäre, auf dem sie stände.“ Recht drastisch nannte der

[9]) Stenogr. Berichte 1867, S. 364.
[10]) Stenogr. Berichte 1867, S. 369.
[11]) Stenogr. Berichte 1867, S. 363.
[12]) Stenogr. Berichte 1867, S. 364, 365.

Abg. Vinke die juristische Verantwortlichkeit neben der politischen ein „wahres Spielwerk für Kinder“[13]).

Es hat aber doch den Anschein, als ob der Reichstag sich nicht allein durch Gründe der Sympathie für die politische Verantwortlichkeit zur Ablehnung des Bennigsen'schen Antrags und damit zur Mißbilligung der juristischen Verantwortlichkeit hat bestimmen lassen. Auch die entschieden ablehnende Haltung der Verbündeten Regierungen wird auf die Stellungnahme des Reichstags eingewirkt haben. So erklärte gelegentlich der Beratung des Stellvertretungsgesetzes der Abg. Reichensberger[14]): Damals habe sich der Reichstag in einer wirklichen Zwangslage befunden; denn damals habe der Bundesrat sich gegen die Anerkennung der juristischen Verantwortlichkeit der höchsten Reichsbeamten ausgesprochen. „Damals bestand jene Zwangslage für den Reichstag darin, daß die Verbündeten Regierungen sich nur verpflichtet hatten, bis zum August des Jahres 1867 in den Norddeutschen Bund einzutreten, und zwar nur auf der Grundlage der unter den Regierungen bereits vereinbarten Verfassung. Damals lag also handgreiflich die Befürchtung vor, daß die Annahme und Durchführung des Prinzips der juristischen Verantwortlichkeit den ganzen Norddeutschen Bund zum Fall bringen könnte“[15]).

Wie dem auch sei, aus welchen Gründen auch immer der Reichstag zu einer Ablehnung des Bennigsen'schen Amendements gelangt ist, in der Ablehnung selbst liegt unter Berücksichtigung der im Reichstag herrschenden Stimmung und der unter seinen Mitgliedern vertretenen Auffassungen die klarste Absage an das Prinzip der juristischen Ministerverantwortlichkeit. Der aus den historischen Tatsachen zu ziehende Schluß rechtfertigt allein die Auslegung der in Art. 17 festgelegten Verantwortlichkeit als einer politisch-parlamentarischen. Wir kennen nach der Reichsverfassung keine juristische Ministerverantwortlichkeit; auch im Prinzip ist diese in Art. 17 nicht ausgesprochen[16]).

[13]) Stenogr. Berichte 1867, S. 369.
[14]) Stenogr. Berichte 1878, S. 407.
[15]) Vergl. die Rede des Abg. Spahn in der Sitzung vom 2. Dez. 1908, Stenogr. Ber. 1908, S. 5912.
[16]) Der Abg. v. Bennigsen hat dies in der Sitzung vom 5. März 1878 gerade unter Hinweis auf die besagte Ablehnung seines Antrags

Daraus ergibt sich, daß jedes auf Einführung der Ministeranklage abzielendes Gesetz keine Ergänzung oder Ausführung der Verfassung, sondern eine völlige Umwälzung des vom Gesetzgeber gewollten Verantwortlichkeitsprinzips bedeuten würde. Die praktische Konsequenz hieraus ist, daß hierzu ein einfaches Gesetz nicht genügen würde, sondern ein verfassungänderndes Gesetz unter Beobachtung der Vorschrift des Art. 78 der R. V. erforderlich wäre.

Der in Artikel 17 begründeten politisch-parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit kann nicht deshalb der ihr zugelegte Charakter abgesprochen werden, weil die Verfassung keine näheren ausdrücklichen Bestimmungen darüber enthält, insbesondere auch nicht über die Art der Geltendmachung seitens des Reichstags. Bekanntlich schöpften hieraus die Verneiner jeglicher Ministerverantwortlichkeit des Reichskanzlers ihr hauptsächlichstes Argument[17]). Auch im konstituierenden Reichstage war die Frage der Aufnahme einer besonderen diesbezüglichen Bestimmung in die Verfassung Gegenstand lebhaften Meinungsaustausches. Die einen verlangten nachdrücklichst die Einschaltung eines entsprechenden Satzes in die Verfassung, während die anderen dessen Ueberflüssigkeit betonten. So ging ein Antrag L a s k e r[18]) dahin, daß der Reichstag das Recht habe, Adressen an das Bundespräsidium zu richten, Interpellationen zu stellen. Ein Antrag B r a u n verlangte eine Bestimmung, daß der Reichstag berechtigt sei, die Anwesenheit des Bundeskanzlers oder eines Stellvertreters zu fordern. Alle

durch den konstituierenden Reichstag unzweideutig erklärt: „. . . . eine juristische Verantwortlichkeit kennt die Reichsverfassung so wenig, wie die mancher anderer Länder“ (Stenogr. Ber. 1878, S. 329). Vergl. auch die Erklärung des derzeitigen Staatssekretärs des Innern v. Bethmann-Hollweg in der Reichstagssitzung vom 2. Dez. 1908 (Stenogr. Ber. 1908, S. 5904): „. . . . . die (Verantwortlichkeit) ist beim Erlaß der Verfassung für den Norddeutschen Bund und ebenso später beim Erlaß der Verfassung für das Deutsche Reich mit vollem Bewußtsein als ein p o l i t i s c h e s Prinzip hingestellt, und es sind die Anträge abgelehnt worden, welche Bestimmungen über die Rechtsformen hinzufügen wollten, in denen die Verantwortlichkeit geltend zu machen sei. Man erblickte in dem politischen Prinzip selbst den wirksamsten und das Wesen der Ministerverantwortlichkeit am sichersten treffenden Ausdruck der geforderten Garantien und dachte, wie sehr charakteristische Aeußerungen hervorragender Parlamentarier es dartun, von dem Werte juristischer Formeln gering.

[17]) Vergl. Hensel, S. 54.

[18]) Vergl. Stenogr. Ber. 1867, S. 446.

Anträge wurden jedoch abgelehnt, nicht etwa, weil der Reichstag nicht einmal die politisch-parlamentarische Ministerverantwortlichkeit hätte statuieren wollen — eine solche Stellungnahme wäre bei der ganzen Tendenz des Art. 17 absolut inkonsequent gewesen —, sondern weil von seiten der Verbündeten Regierungen Erklärungen in wohlwollendem Sinne abgegeben wurden, die ein Interpellationsrecht usw. als selbstverständlich hinstellten, und deshalb die beantragten Zusätze für überflüssig erachtet wurden. B i s m a r c k erklärte damals[19]): „Ich halte diesen Zusatz (Antrag Braun) eigentlich für überflüssig. Die Regierungen haben ja das größte und dringendste Interesse, ihre Angelegenheiten beim Reichstag zu vertreten und hier zu erscheinen.“

Die Ablehnung der juristischen Natur der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers im Sinne einer letzten Endes durch Ministeranklage realisierbaren Rechenschaftspflicht darf aber nun nicht dazu führen, der in Art. 17 normierten parlamentarischen Verantwortlichkeit jegliche Rechtsnatur abzusprechen. Daß es doch geschieht, muß unverständlich erscheinen, sobald einmal die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers als die konstitutionelle Ministerverantwortlichkeit erkannt ist. Die Ministerverantwortlichkeit ist ein Institut des öffentlichen Rechts, ein verfassungsmäßig anerkannter, wenn auch in seinem Wesen umstrittener staatsrechtlicher Begriff, gleichviel, in welcher Form sie auftritt, ob in der der juristischen oder politisch-parlamentarischen. Denn es ist wohl zu beachten, daß der Unterschied beider Arten von Verantwortlichkeit nicht in ihrem Wesen begründet liegt, sondern nur in den verschiedenen Wirkungen, die sie hervorrufen, deren Eigenart wir oben näher gekennzeichnet haben. Nur auf der nicht genügenden Unterscheidung zwischen dem eigentlichen Wesen und den Wirkungen bezw. Formen der Ministerverantwortlichkeit kann die irrige Auffassung beruhen, daß die parlamentarische Ministerverantwortlichkeit keine Rechtsnatur besitze.

Die Mehrheit der staatsrechtlichen Schriftsteller erkennt den Rechtscharakter der in Art. 17 der R. V. für den Kanzler begründeten Verantwortlichkeit an, verweist aber in der Begründung hierfür fast ausschließlich auf den Umstand, daß die Verantwortlich-

[19]) Stenogr. Berichte 1867, S. 445.

keit im Verfassungsgesetze ausgesprochen sei. So Haenel[20]): „Was in der Verfassungsurkunde steht und bestimmt ist, ist die Regelung eines Rechtsverhältnisses; die Verantwortlichkeit ist eine juristische und rechtliche nach unserer Verfassung, nicht bloß eine moralische. Wir haben darauf ein wohlerworbenes Recht und dem steht eine ganz bestimmte juristische Pflicht gegenüber." Auch Zorn[21]) und Anschütz[22]) nehmen an, daß der rechtliche Charakter der kanzlerischen Verantwortlichkeit daraus zu entnehmen sei, daß sie überhaupt in die Verfassung aufgenommen sei. Aehnlich äußert sich Schulze[23]): „Es ist anzunehmen, daß jeder Artikel einer Verfassung einen Rechtssatz aussprechen will und wirklich ausspricht. Sätze der Moral und Politik gehören in keine Verfassungsurkunde. Daher ist auch die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers als eine rechtliche anzusehen."

Ist aber die Verantwortlichkeit des Kanzlers eine rechtliche, so sind auch logischerweise die aus dem Begriffe der Ministerverantwortlichkeit sich ergebenden Befugnisse des Reichstags und des Bundesrats Rechte, die Rechenschaftspflicht des Reichskanzlers eine Rechtspflicht. Dieser Charakter kann letzterer nicht deshalb aberkannt werden, weil das Gesetz keine Mittel an die Hand gibt, sie im äußersten Falle zu erzwingen; denn wie Preuß[24]) richtig bemerkt, ist die Erzwingbarkeit kein essentiale des Begriffes „Recht", wenn sie schließlich auch das Ziel der Rechtsentwicklung ist. Das Moment des Zwangs wohnt jedem Rechtssatz ideell inne; doch ist die äußerliche Erzwingbarkeit nicht, wie man früher lehrte, Kriterium und notwendige Eigenschaft der Rechtsnorm. So gibt es eine ganze Reihe von Rechtssätzen, die der Erzwingbarkeit ermangeln; hierher gehört eigentlich das ganze Gebiet des Völkerrechts — dem manche ja auch, um konsequent zu bleiben, die Rechtsqualität absprechen; aber auch das ganze Staatsrecht würde aus dem Gebiete des Rechts herausfallen, wollte man den äußeren Zwang als wesentliches Erfordernis des Rechtsbegriffs verlangen.

---

[20]) Stenogr. Ber. 1878, S. 407.
[21]) Staatsrecht I, S. 258.
[22]) S. 113.
[23]) Lehrbuch II, S. 93.
[24]) S. 435.

Die sich für den Kanzler aus Art. 17 ergebende Rechenschaftspflicht ist daher eine Rechtspflicht. Würde beispielsweise der Kanzler ohne triftigen Grund oder überhaupt ohne Angaben von Gründen sich weigern, auf Verlangen des Reichstags bezüglich seiner Amtstätigkeit Rede und Antwort zu stehen, so würde dies eine Rechtsverletzung bedeuten[25]). Dies würde allerdings keine Rechtsnachteile nach sich ziehen können, da es an einer diesbezüglichen Bestimmung in der Verfassung fehlt. Der Reichstag wäre auf die anerkannten Mittel der Geltendmachung der parlamentarischen Verantwortlichkeit beschränkt und würde schließlich zu einer Beschwerde an den Kaiser greifen können[26]). Und doch will uns scheinen, daß es einen bedeutsamen Unterschied darstellt, ob der Reichskanzler eine Rechtspflicht verletzt oder nur einem politischen oder moralischen Gebot zuwiderhandelt.

Es muß aber als verfehlt bezeichnet werden, wenn Dainert[27]) und Rumpelt[28]) unter Berufung auf Preuß an die Feststellung der rechtlichen Natur der kanzlerischen Verantwortlichkeit in jedem Falle die Folge knüpfen, daß ein die Ministeranklage einführendes Gesetz keine Verfassungsänderung, sondern lediglich eine Ergänzung derselben bedeuten würde, welche durch einfaches Gesetz erfolgen könnte. Dies ist, wie schon erwähnt, nur dann zutreffend, wenn die Verantwortlichkeit des Art. 17 der R. V. als die juristische im engeren Sinne gedacht gewesen ist; war aber der Wille der Verfassungsgeber, wie es tatsächlich der Fall ist, auf die Schaffung der politisch-parlamentarischen Verantwortlichkeit gerichtet[29]), so kann es selbstverständlich keine Ergänzung oder Ausführung der Verfassung bedeuten, wenn diese durch ein Ministerverantwortlichkeitsgesetz mit Ministeranklage in die eigentlich juristische umgewandelt würde. Hieran kann auch der festgestellte allgemein rechtliche Charakter der parlamentarischen Verantworlichkeit nichts ändern. Die Einführung der Ministeranklage würde

---

[25]) Vergl. Rosenberg.
[26]) Ein darin ausgesprochenes Verlangen nach Abberufung des Kanzlers würde der Kaiser aus politischen Gründen wohl kaum abschlagen können.
[27]) S. 67.
[28]) S. 44.
[29]) Insoweit stellt Art. 17 durchaus eine lex perfecta dar.

eine vollständige Umwälzung des in Art. 17 begründeten Verantwortlichkeitsprinzips darstellen. Diese könnte daher nur im Wege verfassungsändernden Gesetzes erfolgen.

Es hat nicht an Bemühungen gefehlt, eine Verfassungsänderung im Sinne der Einführung der juristischen Ministerverantwortlichkeit herbeizuführen. Einzelnen großen Parteien im Reichstage hat von jeher die durch Art. 17 der R. V. statuierte politisch-parlamentarische Verantwortlichkeit des Reichskanzlers als unzureichend erschienen, und in ihrem politischen Programm bildet neben der Forderung nach Schaffung von verantwortlichen Reichsministern die nach Stärkung der kanzlerischen Verantwortlichkeit durch Einführung der Ministeranklage einen der hauptsächlichsten Punkte. Alle dahin zielenden Anträge, die immer wieder erneut eingebracht wurden, haben aber bislang das erstrebte Ziel nicht zu erreichen vermocht.

So brachte das Jahr 1900 zwei Anträge betreffend die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers. Ein Zentrumsantrag vom 23. November [30]) ging dahin, die Verbündeten Regierungen zu ersuchen, dem Reichstage einen Gesetzentwurf vorzulegen, welcher die Errichtung und das Verfahren eines Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich regelte, zu dessen Zuständigkeit folgende Gegenstände gehören sollten: 1. . . . 2. Streitigkeiten über die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und seiner gesetzlichen Vertreter. Ein von sozialdemokratischen Abgeordneten gestellter Antrag vom 22. November 1900 [31]), welcher am 9. Dezember 1903 [32]) erneut eingebracht wurde, verlangte die Aufnahme einer Reihe die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers im einzelnen regelnder Bestimmungen in die Verfassung. Art. 17 a des vorgelegten Gesetzentwurfes erklärte den Reichskanzler für seine Amtsführung dem Reichstage gegenüber verantwortlich und erstreckte die Verantwortlichkeit auf alle politischen Handlungen und Unterlassungen des Kaisers. Nach Art. 17 b konnte der Reichstag gegen den Reichskanzler Anklage erheben, wenn er ihn für schuldig hielt, durch eine von ihm zu verantwortende Handlung oder Unterlassung vorsätzlich oder grob fahrlässig seine Amtspflichten verletzt, namentlich verfassungs-

[30]) Stenogr. Berichte, 10. Leg.-Per., 2. Session, 1. Anl. Bd. S. 366.
[31]) Ebenda S. 364.
[32]) Stenogr. Berichte 11. Leg.-Per., 1. Session, 1. Anl. Bd. S. 478.

widrig gehandelt oder sonst das Wohl des Reiches geschädigt zu haben. Art. 17 c überwies die Verhandlung und Entscheidung über die Anklage dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich. Die Art. 17 d, e, f, g, h enthielten Bestimmungen über das Verfahren vor dem Gerichtshof, über dessen Zusammensetzung, über das Urteil. Art. 17 i sah eine Erweiterung der zivilrechtlichen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers vor.

Am 26. Februar 1907 [33]) wurde ein Antrag von Abgeordneten der Fortschrittlichen Volkspartei eingebracht, welcher die Verbündeten Regierungen ersuchte, auf dem Wege der Gesetzgebung die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und seiner Stellvertreter zu regeln und verantwortliche Reichsminister zu schaffen.

Die politische Krise des Jahres 1908, die von der Veröffentlichung hochpolitischer Aeußerungen des Kaisers ihren Ausgang nahm und zu der denkwürdigen „Kaiserdebatte" im Reichstage am 10. und 11. November führte, brachte eine ganze Reihe von Anträgen, die auf Veränderung des bestehenden Verfassungszustandes namentlich in der Richtung einer Stärkung der kanzlerischen Verantwortlichkeit gerichtet waren.

Unter dem 12. November 1908 [34]) erneuerten die Sozialdemokraten ihren früheren Antrag, fügten aber dem Art. 17 a noch die weitgehende Bestimmung hinzu, daß der Reichskanzler zu entlassen sei, wenn der Reichstag es fordere. Ein Zentrumsantrag vom gleichen Tage [35]) verlangte von den Verbündeten Regierungen die Vorlage eines Gesetzentwurfs, welcher die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und seiner Stellvertreter, sowie das zur Geltendmachung der Verantwortlichkeit einzuhaltende Verfahren regelte. Ein Antrag von Abgeordneten der Fortschrittlichen Volkspartei vom 30. November 1908 [36]) legte dem Reichstag einen die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers im einzelnen regelnden Gesetzentwurf zur Beschlußfassung vor. Dieser statuierte in Art. 17 a die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und seiner Stellvertreter hinsichtlich ihrer Amtsführung gegenüber dem Reichstag. In Abs. 2 wurde

[33]) Anl. Bd. 240, Nr. 129.
[34]) Anl. Bd. 250, Nr. 1036.
[35]) Anl. Bd. 250, Nr. 1037.
[36]) Anl. Bd. 250, Nr. 1063.

die Verantwortlichkeit auf alle Handlungen des Kaisers ausgedehnt, die die innere oder äußere Politik des Reiches zu beeinflussen geeignet sind. Art. 17 b wies dem Reichstage das Anklagerecht zu. Nach Art. 17 c erfolgte die Anklage wegen Verletzung der Reichsverfassung, sowie wegen schwerer Gefährdung der Sicherheit und Wohlfahrt des Reiches durch pflichtwidrige Handlungen oder Unterlassungen. Art. 17 d übertrug die Verhandlung und Entscheidung über die Anklage einem besonderen Staatsgerichtshof am Reichsgericht in Leipzig. Die übrigen Artikel befaßten sich in der Hauptsache mit der Zusammensetzung des Gerichtshofs und mit dem Verfahren vor demselben.

In den Verhandlungen des Reichstags vom 2. und 3. Dezember 1908 [37]) kamen diese Anträge zur Besprechung und gaben Anlaß zu einer bedeutsamen politischen und staatsrechtlichen Erörterung. Es kam fast allgemein die Auffassung zum Ausdruck, daß die in Art. 17 der R. V. ausgesprochene Verantwortlichkeit des Reichskanzlers durchaus unzureichend sei, und von der überwiegenden Mehrheit der Redner, die namens ihrer Parteien sprachen, wurde es als eine dringende Forderung bezeichnet, die Verantwortlichkeit des Kanzlers durch Einführung der Ministeranklage einer gesetzlichen Regelung zuzuführen. So sehr man auch in den Einzelheiten, so hinsichtlich des Umfangs und des Inhalts der Verantwortlichkeit — teilweise unter scharfer Zurückweisung der gestellten Anträge, namentlich des sozialdemokratischen — den verschiedensten Ansichten huldigte, so sehr war die Mehrheit der vertretenen Auffassungen von der Notwendigkeit der Einführung der Ministeranklage überzeugt. Man versprach sich von dieser eine hauptsächlich präventive Wirkung in der Richtung einer Stärkung der kanzlerischen Stellung gegenüber dem Kaiser [38]).

---

[37]) Stenogr. Ber. 1908, S. 5903 ff.

[38]) Vergl. Rede des Abg. Junck, S. 5929: „Ein solches Gesetz wird zweifellos dazu beitragen, dem Minister den Rücken zu stärken gegenüber seinem Monarchen. . . . . Schon das Bewußtsein der Möglichkeit einer Nachprüfung vor einem unparteiischen Gerichtshof ist von bedeutendem Wert.“ So auch Abg. Müller S. 5909: „Nur durch Begründung dieser rechtlichen Verantwortlichkeit kann auch die Stellung des Reichskanzlers und seiner Stellvertreter gegenüber schädlichen Anforderungen unverantwortlicher Stellen gestärkt werden.“

Die genannten Anträge des Zentrums, der Sozialdemokraten und der Fortschrittlichen Volkspartei wurden im Jahre 1909 unter dem 2. [39]), 3. [40]) und 6. [41]) Dezember erneut eingebracht; desgleichen im Jahre 1912 unter dem 12. [42]), 13. [43]) und 9. [44]) Februar. Ein nationalliberaler Antrag vom 9. Dezember 1909 [45]) forderte von den Verbündeten Regierungen die Vorlegung eines Gesetzentwurfs, welcher die Verfassung dahin abänderte, daß ausdrücklich die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für die gesamte Regierungstätigkeit des Kaisers festgestellt wurde, weiter die Vorlage eines Gesetzentwurfs, in dem die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers vor einem Staatsgerichtshof geregelt wurde. Dieser Antrag wurde am 14. Februar 1912 erneut gestellt [46]).

Es sind sonach bislang von allen großen Parteien des Reichstags, mit Ausnahme der konservativen, Anträge auf Einführung der juristischen Ministerverantwortlichkeit des Reichskanzlers gestellt worden.

Es kann nicht unsere Aufgabe sein, die einzelnen Anträge hinsichtlich ihrer politischen Notwendigkeit und praktischen Nützlichkeit einer kritischen Würdigung zu unterziehen [47]). Das ist Sache des Politikers, nicht des Staatsrechtlers. Dessen Aufgabe kann nur darin bestehen, die Bedeutung und inhaltliche Tragweite der Anträge in verfassungsrechtlicher Hinsicht zu untersuchen. In dieser Beziehung mag aber kurz gesagt werden, daß an sich jeder Antrag auf Erlaß eines Ministerverantwortlichkeitsgesetzes mit dem Institut der Ministeranklage einen Angriff auf die Grundfesten der Reichsverfassung bedeutet, in welche die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers mit vollem Bewußtsein als politisch-parlamentarische aufgenommen worden ist. Würde aber vollends ein Mi-

---

[39]) Anl. Bd. 270, Nr. 51.
[40]) Anl. Bd 270, Nr. 61.
[41]) Anl. Bd. 271, Nr. 117.
[42]) Anl. Bd. 298, Nr. 11.
[43]) Anl. Bd. 298, Nr. 74.
[44]) Anl. Bd. 298, Nr. 48.
[45]) Anl. Bd. 271, Nr. 149.
[46]) Anl. Bd. 298, Nr. 93.
[47]) Vergl. die Kritiken bei Passow, S. 77 und 78, Laband, Deutsche Juristenzeitung, Jahrg. 1901, S. 1 ff. und 1909, S. 393 ff.

nisterverantwortlichkeitsgesetz mit so weitgehenden Bestimmungen zur Verabschiedung gelangen, wie sie etwa der sozialdemokratische Antrag vorschlägt, so würde dies eine der einschneidendsten Umwälzungen in der Verfassung des Deutsches Reiches bedeuten. Kaiser und Bundesrat wären ihres Einflusses beraubt zugunsten einer schrankenlosen Parlamentsherrschaft. Ob ein solcher Verfassungszustand erwünscht ist, bleibt eine politische Frage.

Unseren Erachtens beruht die Stellungnahme des Reichstags für die juristische Verantwortlichkeit auf einer Ueberschätzung ihres wirklichen Wertes und auf einer entschiedenen Unterschätzung der praktischen Bedeutung der politisch-parlamentarischen. Laband[48]) führt hinsichtlich der Bedeutung beider Arten von Verantwortlichkeit mit Recht aus: „Die große Entwicklung der politischen und parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit, der unermeßliche Einfluß der Oeffentlichkeit, die Kritik und Kontrolle, der alle Regierungshandlungen im Parlament, in der Presse aller Parteien, in Versammlungen und Vereinen, an Biertischen und Kegelbahnen usw. unterworfen werden, hat die Bedeutung der rechtlichen Ministerverantwortlichkeit in erheblichem Grade geschmälert. Diese Anschauungen haben zur Folge, daß die politische Verantwortlichkeit die juristische ganz in den Schatten gestellt und entbehrlich gemacht hat.“ Aehnlich äußerte sich im Jahre 1867 der Geschichtsschreiber von Sybel im Reichstage: „Die wirksame Verantwortlichkeit, das ist die öffentliche, jährlich wiederkehrende, unumwundene, unbeschränkte Diskussion; die wirkliche Verantwortlichkeit, das ist jene öffentliche Meinung, die in unseren Tagen nicht mehr die sechste, sondern die erste der Großmächte genannt werden muß. Keine Regierung hat in den modernen Verhältnissen Bestand, die auf die Dauer vor dem Ausspruch dieses Gerichts nicht besteht.“ Zum Schluß möge noch ein Ausspruch Bismarcks angeführt werden, den er 1877 im Reichstage getan hat: „Eine gerichtliche Verantwortung wird doch nur selten in Anspruch genommen. In der Politik besteht, meinem Gefühl nach, die Verantwortlichkeit im wesentlichen darin, ob jemand schließlich nach dem Urteil seiner Mitbürger sich blamiert in der Politik, die er macht, oder nicht, und wird darin seinen Abschluß finden, daß ein

[48]) Deutsch. Jur. Ztg. 1901, S. 4.

Minister auf den erkennbaren Wunsch der Mehrheit der Volksvertretung oder aus eigener Ueberzeugung zurücktritt und sich einer scharfen Kritik aussetzt“ [49]).

§ 6.

Nicht weniger bestritten, als die Frage nach dem Wesen der kanzlerischen Verantwortlichkeit, ist die nach dem zu ihrer Geltendmachung berufenen Subjekte.

Ganz unbestritten ist der Reichskanzler zunächst dem Reichstage verantwortlich. Streit herrscht in der staatsrechtlichen Literatur nur darüber, ob auch dem Bundesrat ein Recht auf Rechenschaftslegung seitens des Kanzlers wegen seiner ministeriellen Tätigkeit zuzuerkennen ist. Die herrschende Ansicht bejaht mit Recht diese Frage[1]), während eine Minderheit[2]) nur den Reichstag zur Geltendmachung der kanzlerischen Verantwortlichkeit legitimiert erachtet.

Es muß verwunderlich erscheinen, daß die Frage angesichts ihrer Bedeutung in den Verhandlungen des konstituierenden Reichstags keine eingehendere Behandlung erfahren hat, trotzdem der Abgeordnete Schulze[3]) das Problem ausdrücklich angeschnitten hatte. Hieraus aber den Schluß zu ziehen, wie es Rosenberg[4])

[49]) Vergl. Abg. Dirksen, Stenogr. Ber. 1908, S. 5934.

[1]) Vergl. Thudichum, Verfassungsrecht, S. 132, v. Mohl, Reichsstaatsrecht, S. 398, v. Rönne, Staatsrecht I, S. 297, Laband, Staatsrecht I, S. 382, Zorn, Staatsrecht I, S. 258, Joel, S. 410, Pistorius, S. 203, Preuß, S. 444, v. Frisch, S. 319, Passow.

[2]) Vergl. insbesondere Rosenberg, S. 31 f. v. Seydel hält in Konsequenz seiner Auffassung von der Natur der kanzlerischen Verantwortlichkeit die Frage, wem gegenüber der Reichskanzler verantwortlich ist, für gleichgültig (Kom. 1. Aufl. S. 129). Desgl. Hensel, für den die Verantwortlichkeit des Kanzlers nur als disziplinäre gegenüber dem Kaiser besteht.

[3]) Vergl. die Rede in der Sitzung vom 23. März 1867, Stenogr. Berichte, S. 341: „Wenn Sie bloß sagen, die betreffenden Personen sind verantwortlich, da bleiben fast alle Fragen, die sich auf die Verantwortlichkeit beziehen und die Verantwortlichkeit überhaupt erst zu etwas Wesenhaftem machen, übrig und unerledigt; da frage ich erst: Wem sind sie dann verantwortlich? Sind sie dem Reichstag verantwortlich? Sind sie auch dem Bundesrat verantwortlich? Wer kann die Verantwortlichkeit geltend machen? Das muß man doch sagen.“

[4]) S. 32.

tut, daß der Reichstag nicht für erforderlich gehalten habe, „auch den Regierungen (Bundesrat) eine Kontrolle über die Tätigkeit des Bundeskanzlers einzuräumen, auch für die Regierungen einen Schutz gegen Uebergriffe und Willkürakte des Bundeskanzlers zu schaffen", geht zu weit. Ueberdies beruht auch das hieraus hergeleitete Argument gegen die Berechtigung des Bundesrats auf einer Ueberschätzung des Wertes parlamentarischer Verhandlungen.

Die Frage nach der Berechtigung des Bundesrats muß aus inneren juristischen Gründen bejaht werden.

Die Rosenberg'sche Argumentation hat etwas Bestechendes an sich. Sie besagt: „Durch Art. 17 der R. V. sollte eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers im Sinne der herrschenden konstitutionellen Theorie begründet werden. Aus dieser konstitutionellen Theorie aber kann eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gegenüber dem Bundesrat nicht hergeleitet werden, da der Bundesrat mit einem Oberhaus nicht verglichen werden kann, vielmehr zu jeder Art von parlamentarischer Körperschaft in schärfstem Gegensatz steht." Einer ernsteren Prüfung vermag diese Argumentation aber nicht standzuhalten. Nur eine schematische Beweisführung kann daraus, daß in der konstitutionellen Monarchie das Recht auf Verantwortung der Volksvertretung zusteht, den Schluß herleiten, daß nun auch in jeder anderen Form staatlicher Organisation, welche den Gedanken der konstitutionellen Ministerverantwortlichkeit übernommen hat, nur die als Vertretung des Volkes sich darstellende Körperschaft berechtigtes Subjekt der Verantwortlichkeit sein könne. Es wird dabei ganz übersehen, daß sich das Prinzip der aus der konstitutionellen Monarchie geborenen Ministerverantwortlichkeit in der hier gewonnenen Gestalt nur bei wesentlich gleichen Staatsgebilden erhalten kann, seine Anwendung aber auf Staatsgattungen verschiedenen Charakters nur unter Berücksichtigung der diesen eigentümlichen staatsrechtlichen Besonderheiten erfolgen kann.

Das Deutsche Reich stellt aber eine von der Monarchie durchaus abweichende Staatsform dar, deren Eigenart in dem bundesstaatlichen Charakter begründet liegt. So ist der Kaiser als solcher nicht Monarch im staatsrechtlichen Sinne, da er nicht Träger der Reichsstaatsgewalt ist, die souveräne Reichsgewalt ruht vielmehr bei der „Gesamtheit der Verbündeten Regierungen", welche

ihre Repräsentation in dem obersten verfassungsmäßigen Organ des Reiches, dem Bundesrat, findet. Die gesetzgebende Gewalt wird daher auch nicht, wie in der konstitutionellen Monarchie vom Monarchen und dem Parlamente, so im Reiche vom Kaiser und dem Reichstage ausgeübt, sondern vom Bundesrate gemeinschaftlich mit letzterem.

Eine richtige Beurteilung der Frage nach dem Rechte des Bundesrats auf ministerielle Rechenschaftslegung muß von der Untersuchung ausgehen, ob diejenigen Gründe, auf welchen in der konstitutionellen Monarchie das Recht des Parlaments auf Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit beruht, nach der Verfassung des Deutsches Reiches außer gegenüber dem Reichstag, als dem unbestrittenen Träger des Verantwortlichkeitsrechts, auch gegenüber dem Bundesrat als vorliegend zu erachten sind. Sieht man das maßgebende Moment für das Recht des Parlaments in der Tatsache, daß dieses eine Vertretung des Volkes darstellt, so müßte man allerdings zu einer Ablehnung der von uns bejahten Berechtigung des Bundesrats gelangen; denn der Bundesrat hat nichts mit einer Volksvertretung gemein, als Kollegium von Vertretern der bundesstaatlichen Regierungen steht er im schärfsten Gegensatze zu jeder parlamentarischen Körperschaft. Aber der letzte, aus dem wahren Wesen der Ministerverantwortlichkeit sich ergebende Grund, welcher dem Parlamente die Rechenschaftsbefugnis zuweist, beruht nicht so sehr auf seiner Eigenschaft als Repräsentant des Volkes, als vielmehr auf seinem Rechte, in Ausübung der Staatsgewalt bei der Gesetzgebung entscheidend mitzuwirken. Es ist schon oben auf den inneren Zweck der Ministerverantwortlichkeit hingewiesen worden, der sich dahin bestimmen läßt, daß dem Parlamente in seiner Eigenschaft als gesetzgebendes Organ zur Erzielung einer organischen Verbindung mit der vollziehenden Gewalt auf diese eine gewisse Einwirkung ermöglicht werden soll [5]). Die Ministerverantwortlichkeit, welche eine gesetzmäßige Verwaltungstätigkeit sicherzustellen bestimmt ist, wird daher vom Parlament gerade wegen seiner gesetzgebenden Tätigkeit geltend gemacht. Ist damit aber der wesentliche Grund der dem Parlamente zustehenden Rechenschaftsbefugnis festgestellt, so kann es nicht schwer fallen, sein

[5]) Vergl. Preuß, S. 423 ff., 438.

Vorliegen auch beim Bundesrate zu bejahen. Denn der Bundesrat ist das vornehmste Organ und der entscheidende Faktor der Reichsgesetzgebung. In ihm ruht sogar der Schwerpunkt der Gesetzgebung; denn seine Mitwirkung beschränkt sich nicht, wie die des Reichstags auf die Feststellung des Gesetzesinhalts, er erläßt auch den Gesetzesbefehl. Daneben übt der Bundesrat allerdings auch eine gewisse Verwaltungstätigkeit aus, welche aber gegenüber der des Kaisers, des obersten Vollzugsorgans der Reichsgewalt, nicht in die Wagschale fällt. Denn die Verwaltungstätigkeit des Bundesrats bewegt sich in der Hauptsache nach Art. 7 Ziff. 2 der R. V. nur auf dem Gebiete der Beschlußfassung, während die Vollziehung der eigentlichen Regierungsakte, die wirkliche Exekutive beim Kaiser ruht. Die Hauptbedeutung des Bundesrats liegt wesentlich in seiner Stellung als Legislativorgan; als solchem muß ihm daher, wie dem Reichstage, ein Recht auf ministerielle Verantwortlichkeit zuerkannt werden.

Man hat weiter gegen die Berechtigung des Bundesrats das von Rosenberg[6]) aufgestellte Argument angeführt, daß, da der Reichskanzler als Gehilfe des Kaisers dessen Rechte wahrzunehmen habe und dessen Anordnungen Folge leisten müsse, eine Kritik seiner Tätigkeit seitens des Bundesrats einen unzulässigen Eingriff in die Rechte des Kaisers enthalten würde, der als gleichberechtigter Faktor neben dem Bundesrat stehe. Diese Beweisführung geht u. E. gleich von einer recht zweifelhaften Voraussetzung aus[7]); denn die Behauptung, daß der Kaiser gleichberechtigter Faktor neben dem Bundesrat sei, dürfte wohl staatsrechtlich nicht ohne weiteres als richtig anerkannt werden können. Inhaber der Staatsgewalt im Deutschen Reiche sind der Bundesrat und der Reichstag, nicht auch der Kaiser, wenn ihm auch ein gewisser Teil der Staatsgewalt zur selbständigen Ausübung übertragen ist. So liegt denn auch die Gesetzgebung, die vornehmste Betätigung der Staatsgewalt, in den Händen des Bundesrats und des Reichstags, während dem Kaiser nur die Ausfertigung und Verkündung der Gesetze obliegt. Der Kaiser ist in der Hauptsache Vollzugsorgan der im Bundesrat und Reichstag verkörperten Reichsgewalt. Sein Gehilfe hierbei ist der von ihm ernannte Reichskanzler, der, da der

[6]) S. 33.
[7]) Vergl. auch Zorn, Staatsrecht I, S. 258, Note 17.

Kaiser nicht verantwortlich gemacht werden kann, für dessen ganze Exekutive die Verantwortung zu tragen hat.

Aber ganz abgesehen von dieser Frage muß es doch auch recht fraglich erscheinen, ob denn eine Kritik des Bundesrats an der Ministertätigkeit des Kanzlers, zumal an derjenigen, welche er als Vertreter des Kaisers selbständig vornimmt, überhaupt als ein Eingriff in die Rechtssphäre und Selbständigkeit des Kaisers bezeichnet werden kann. U. E. ist dies zu verneinen; denn mit derselben Logik[8]) müßte man dann ja auch dem Reichstage, dessen Verhältnis zum Kaiser im Hinblick auf die Gleichberechtigung kaum wesentlich anders sein kann, wie das des Bundesrats, jedes Recht auf Kritik an der Amtstätigkeit des Kanzlers aberkennen; das würde aber die Leugnung jeder Ministerverantwortlichkeit bedeuten.

Eine eigenartige Rolle spielt in der Beweisführung für und gegen die Berechtigung des Bundesrats der Art. 72 der R. V., welcher dem Reichskanzler die Verpflichtung auferlegt, über die Verwendung der Einnahmen des Reiches sowohl dem Bundesrate, als auch dem Reichstage jährlich Rechnung zu legen. Er wird von beiden Parteien zur Unterstützung ihrer Ansicht herangezogen. Die einen sehen in ihm eine Bestätigung der von ihnen behaupteten Verantwortlichkeit des Kanzlers auch gegenüber dem Bundesrat, während die anderen die Bestimmung als „lex specialis“ aufgefaßt wissen wollen[9]), aus welcher gerade wegen ihres Ausnahmecharakters hervorgehe, daß der Bundesrat nur auf etatrechtlichem Gebiete dem Reichstage gleichgestellt sei, im übrigen aber kein Recht auf ministerielle Rechenschaftslegung habe. U. E. kann der Art. 72 als selbständiger Beweisgrund weder für die eine noch die andere Ansicht Verwendung finden. Wir halten ihn nicht für eine lex specialis, sondern erblicken in ihm die Anwendung des aus der Stellung des Bundesrats als Organ der Gesetzgebung sich von selbst ergebenden Grundsatzes, daß auch der Bundesrat den Reichskanzler als Reichsminister zur Verantwortung zu ziehen berechtigt ist.

Diese Auffassung entspricht auch dem Standpunkt, welcher, soweit sich übersehen läßt, von jeher von der Reichsregierung ver-

[8]) Vergl. Blumenfeld.
[9]) So Rosenberg, Schlüter.

treten wurde. Es mögen daher zum Schlusse zwei Stimmen [10]) angeführt werden, von denen namentlich das Gewicht der ersteren zugunsten unserer Auffassung schwer in die Wagschale fällt. So erklärte Bismarck in der Sitzung vom 28. September 1867: „Ich gebe hiermit . . . . die Erklärung ab, daß ich den Bundeskanzler auch für die Kriegs- und Marineverwaltung des Bundes dem Reichstage und dem Bundesrat gegenüber für verantwortlich ansehe, solange die jetzige Verfassung besteht." Ebenso äußerte sich Fürst Bülow in der Sitzung des Reichstags vom 19. Januar 1903: „. . . . Ich bin dem Bundesrat wie diesem hohen Hause für eine Führung der Geschäfte verantwortlich, welche weder den äußeren, noch den inneren Frieden gefährdet."

§ 7.

Was den Umfang der ministeriellen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers angeht, so gibt uns auch hierüber die Reichsverfassung nur unvollkommen Aufschluß. Art. 17 bestimmt lediglich, daß die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers der Gegenzeichnung durch den Kanzler bedürfen und daß dieser hierdurch die Verantwortlichkeit übernimmt. Außer der schon erwähnten Bestimmung des Art. 72 der R. V., wonach der Reichskanzler verpflichtet ist, jährlich über die Verwendung der Reichseinnahmen Rechnung zu legen, findet sich noch eine Reihe von Spezialgesetzen und Spezialverordnungen, in welchen die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für einen gewissen Kreis von Geschäften besonders zum Ausdruck gekommen ist [1]). Daß hierdurch der Umfang der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nicht erschöpfend geregelt ist, versteht sich von selbst. Die Frage nach der extensiven Ausdehnung der kanzlerischen Verantwortlichkeit muß aus dem Wesen der in Art. 17 auch für den Reichskanzler begründeten konstitutionellen Ministerverantwortlichkeit beantwortet werden.

[10]) S. Meixner, S. 42.

[1]) Wir erwähnen hier den Allerh. Erlaß vom 1. Januar 1872 betr. die oberste Marinebehörde, wonach der Chef der kaiserlichen Admiralität die Verwaltung unter der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers zu führen hat; den Allerh. Erlaß vom 30. März 1889 betr. die Trennung des Oberkommandos der Marine von der Verwaltung derselben, welcher bestimmt, daß „die Verwaltung der Marine unter der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers von dem Staatssekretär des Reichsmarineamts mit den Befugnissen einer obersten Reichsbehörde geführt wird"; ferner das Gesetz vom 27. Juni 1873 betr. Errichtung des Reichseisenbahnamts, nach dessen § 3 letzteres vorbehaltlich der Bestimmung in § 5 Nr. 4 seine Geschäfte „unter der Verantwortlichkeit und nach den Anweisungen des Reichskanzlers" führt.

Nach anerkannten staatsrechtlichen Grundsätzen reicht die Verantwortlichkeit eines Ministers soweit, als seine Kompetenz geht. Für sämtliche Handlungen, die innerhalb der Grenzen seiner Amtstätigkeit liegen, trägt er die volle Rechenschaftspflicht.

Dieser Grundsatz erleidet auch beim Reichskanzler, soweit er als Minister tätig ist, keine Durchbrechung. Danach deckt sich der Umfang der kanzlerischen Verantwortlichkeit mit den Grenzen seiner Kompetenz [2]). Diese aber wird bestimmt durch die dem bundesstaatlichen Charakter des Reichs entsprechende eigenartige Stellung des Reichskanzlers als Minister des Kaisers. Die Verantwortlichkeit des Kanzlers umfaßt alle die Geschäfte, welche zur kaiserlichen Prärogative gehören.

Gemäß der Doppelstellung, welche der Kanzler bei Ausübung der kaiserlichen Funktionen einnimmt, läßt sich seine Verantwortlichkeit einteilen:

1. in die Verantwortlichkeit für seine Tätigkeit als Gehilfe des Kaisers; diese greift dann Platz, wenn der Kaiser selbst Regierungshandlungen vornimmt und der Kanzler hierzu verfassungsgemäß seine Mitwirkung verleiht,
2. in die Verantwortlichkeit für die Tätigkeit, welche der Kanzler als Chef der gesamten Reichsverwaltung selbständig, und zwar als Vertreter des Kaisers ausübt [3]).

Was das erste Gebiet der kanzlerischen Wirksamkeit angeht, so besagt hierüber Art. 17 der Reichsverfassung: „Die Anordnungen

[2]) Vergl. Laband, Staatsrecht I, S. 382, Zorn, Staatsrecht I, S. 256, Rosenberg, S. 22.

[3]) Kaatz, S. 28 und ihm folgend Schwarz, S. 43, meinen, daß der Kanzler in allen Fällen als Gehilfe des Kaisers handle. Es mag staatsrechtlich nicht korrekt sein, den Kanzler als Vertreter zu bezeichnen. Aus praktischen Gründen der Einteilung soll aber bei der üblichen, unterschiedlichen Bezeichnung verblieben werden, da bei dem Komplex der selbständigen Amtshandlungen des Kanzlers durch die Bezeichnung „Vertreter" zum Ausdruck gebracht wird, daß diese im Gegensatz zur bloßen Mitwirkung durch alleinige Tätigkeit des Kanzlers unter eigener Willensbildung vorgenommen werden.

und Verfügungen des Kaisers . . . . bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers." Der Begriff „Anordnungen und Verfügungen" ist ebenso unbestimmt, wie der Begriff der Regierungsakte in der entsprechenden Bestimmung der preußischen Verfassungsurkunde. Jedenfalls handelt es sich zunächst um Regierungshandlungen im Gegensatz zu bloß privaten Willensakten, und zwar um solche Regierungshandlungen, welche der Kaiser vornimmt in Ausübung der ihm durch die Verfassung übertragenen Präsidialrechte.

Es kann nun nicht unsere Aufgabe sein, die einzelnen, dem Kaiser verfassungsmäßig zugewiesenen Funktionen, bei deren Ausübung der Kanzler mitzuwirken hat, aufzuzählen. Es würde dies eine wissenschaftlich uninteressante Zusammenstellung der entsprechenden Verfassungsbestimmungen sein. Es mögen daher nur einzelne wichtige Funktionen herausgegriffen werden.

So trägt der Kanzler die Verantwortung für die nach Art. 11 der R. V. dem Kaiser obliegende völkerrechtliche Vertretung des Deutschen Reichs [4]). Die sämtlichen vom Kaiser in dieser Beziehung ausgehenden Regierungshandlungen stehen daher unter der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers. Man denke an die Eingehung von Bündnissen, den Abschluß von Verträgen. Hinsichtlich letzterer, der sog. Staatsverträge, liegen die Dinge insofern etwas eigenartig, als unterschieden werden muß, ob in den Verträgen Gegenstände geregelt werden, welche zum Bereiche der Reichsgesetzgebung gehören oder nicht. Im ersteren Falle ist bekanntlich nach Art. 11 der R. V. „zu ihrem Abschluß die Zustimmung des Bundesrats und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstags erforderlich." Bezüglich sämtlicher Staatsverträge, gleich welcher Art, ist zunächst zu beachten, daß der Reichskanzler für den völkerrechtlichen Abschluß in allen Fällen einzutreten hat; denn hierbei handelt es sich immer nur um eine kaiserliche Regierungshandlung, da die Reichsverfassung nur dem Kaiser die Legitimation zum Abschluß von völkerrechtlichen Verträgen verleiht. Hinsichtlich der staatsrechtlichen Vollziehung der Verträge dagegen ist zu berücksichtigen, daß der Kaiser bei den nicht unter Art. 4 der R. V. fallenden Verträgen die dazu erforderlichen Anordnungen selbständig

[4]) Vergl. Laband, Staatsrecht I, S. 230, 379.

erlassen kann, während bei den anderen die Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren erforderlich ist. Hiernach bestimmt sich die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers. Nur für die vom Kaiser zur Ausführung der Staatsverträge selbständig ergehenden Anordnungen trägt er die volle Rechenschaftspflicht.

Was die inneren Verhältnisse des Reichs angeht, so mögen folgende kaiserlichen Staatsfunktionen im Hinblick auf die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers hierfür nähere Erörterung finden.

Dem Kaiser steht nach Art. 17 der R. V. die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze zu. An der Gesetzgebung selbst hat er keinen Anteil; er ist weder an der Feststellung des Gesetzesinhalts, noch an der Erteilung des Gesetzbefehls, der sanctio legis beteiligt. Hieraus ergibt sich die Verantwortlichkeit des Kanzlers. Eine Verantwortlichkeit für die materielle Seite, den Inhalt der Gesetze, kann nicht in Frage kommen [5]). Denn der Inhalt der Reichsgesetze wird unter Ausschluß des Kaisers gemäß Art. 5 der R. V. durch übereinstimmenden Mehrheitsbeschluß des Reichstags und des Bundesrats festgestellt. Was dagegen die formelle Seite der Gesetze angeht, so hat der Kanzler verschiedene aus der seinem kaiserlichen Herrn übertragenen Ausfertigungs- und Verkündigungspflicht hervorgehende Obliegenheiten zu erfüllen, für deren ordnungsgemäße Durchführung er verantwortlich ist. So liegt ihm zunächst die Prüfung ob, ob das Gesetz überhaupt den Vorschriften der Verfassung entsprechend zustande gekommen ist. Liegen hiergegen keine Bedenken vor, so hat er für die richtige Ausfertigung und Verkündung der Gesetze Sorge zu tragen. Dabei ist darauf zu achten, daß der zu verkündende Gesetzestext seinem Wortlaut nach mit dem vom Bundesrat sanktionierten übereinstimmt. Bei der Verkündung im Reichsgesetzblatt ist außerdem auf die Rechtzeitigkeit derselben Bedacht zu nehmen.

Auf dem Gebiete der Verordnungen liegen die maßgebenden Gesichtspunkte ähnlich. Eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für deren Inhalt kann nur insoweit in Frage kommen, als auf dessen Feststellung der Kanzler bezw. der Kaiser einen Einfluß auszuüben vermag. Es kommt deshalb stets darauf an, von wem die Verordnungen ausgehen [6]). Für die vom Kaiser erlassenen Verord-

[5]) Vergl. Rosenberg, S. 23.
[6]) Vergl. Fülster, S. 596 ff.

nungen ist der Kanzler sowohl in formeller, wie in materieller Hinsicht verantwortlich, sofern dem Kaiser überhaupt das Recht zum Erlaß von Verordnungen verfassungsgemäß oder sonst auf Grund gesetzlicher Delegation übertragen ist. Die gleiche Verantwortlichkeit trifft den Kanzler für solche Verordnungen, welche der Kaiser im Einvernehmen mit dem Bundesrat erläßt; denn auch hierbei ist dem Kaiser ein Einfluß auf den Inhalt der Verordnung eingeräumt. Einer Verordnung welche seinen Wünschen nicht entspricht, kann er die Ausfertigung verweigern [7]).

Was die vom Bundesrat selbständig erlassenen Verordnungen angeht [8]), so sollte man meinen, daß es auf die Frage, ob der Reichskanzler auch hierfür verantwortlich sei, nach den vorstehend zugrunde gelegten Prinzipien nur eine verneinende Antwort möglich ist, weil doch der Kanzler bezw. der Kaiser keinerlei Einwirkung auf deren Zustandekommen auszuüben vermag. Gleichwohl wird vereinzelt die Gegenansicht vertreten. Hier ist vor allem v. Rönne [9]) zu nennen, der in seiner Auffassung soweit geht, dem Reichskanzler für sämtliche Bundesratsbeschlüsse die Verantwortlichkeit aufzuerlegen. Diese Rechenschaftspflicht glaubt er in einer eigenartigen Argumentation aus der in Art. 17 der R. V. für den Kaiser normierten Ueberwachungspflicht herleiten zu können, auf Grund welcher der Kaiser die von ihm vorzunehmende Vollziehung der Bundesratsbeschlüsse unter Umständen ablehnen könne und müsse. Diese Auffassung geht u. E. fehl. Es kommt zunächst darauf an, welcher Art die erlassenen Bundesratsbeschlüsse sind. Haben sie die Sanktion von Gesetzen zum Gegenstand, so liegt allerdings die Vollziehung der Beschlüsse dem Kaiser ob, welchem nach Art. 17 die Ausfertigung und Verkündung der Gesetze zusteht. Diese Vollziehung kann der Kaiser aber nicht ablehnen; denn sie ist eine verfassungsmäßig festgelegte Pflicht des Kaisers, deren Erfüllung er sich nicht entziehen kann [10]). Den Kanzler aber für die Erfüllung einer dem Kaiser obliegenden Verpflichtung verantwortlich zu

[7]) Vergl. Rosenberg, S. 23.

[8]) Des Zusammenhangs wegen soll die Frage an dieser Stelle erörtert werden.

[9]) Staatsrecht I, S. 693, vergl. auch Meyer-Anschütz, S. 693.

[10]) Die Publizierung der Gesetze steht nicht im Belieben des Kaisers, wie Martitz, Betrachtungen, S. 53, meint.

machen, wäre widersinnig, da logischerweise eine Verantwortlichkeit nur für solche Handlungen bestehen bezw. übernommen werden kann, welche im Bereiche der freien Willensbetätigung des Handelnden liegen.

Was aber die Beschlüsse angeht, durch welche der Bundesrat Ausführungsverordnungen im Sinne des Art. 7 Ziff. 2 der R. V. erläßt, so ist zu beachten, daß der Bundesrat hierbei in Ausübung der ihm durch die Verfassung übertragenen Exekutivgewalt handelt. Bekanntlich ruht die vollziehende Gewalt im Reiche zum Teil auch beim Bundesrat [11]). Seine Verwaltungstätigkeit ist allerdings sehr beschränkt und besteht in der Hauptsache in der hier fraglichen Beschlußfassung „über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen.“ Den Reichskanzler mit der Verantwortlichkeit auch für diese Ausführungsverordnungen zu belasten, bedeutet aber eine völlige Verkennung seiner reichsministeriellen Stellung. Der Kanzler ist, wie wiederholt festgestellt werden muß, Minister des Kaisers, des Bundespräsidiums. Der Kreis seiner Verantwortlichkeit deckt sich daher mit den Grenzen der Kompetenz seines kaiserlichen Herrn. Da wo kein Verfügungsrecht des Kaisers besteht, kann es auch keine Verantwortlichkeit seines Ministers geben. Einen verantwortlichen Minister für die Exekutive des unverantwortlichen Bundesrats kennt die Reichsverfassung nicht; das ergibt unzweifelhaft die Fassung des Art. 17 der R. V., welcher die Verantwortlichkeit des Kanzlers auf die Regierungshandlungen des einen und eigentlichen Exekutivorgans, des Kaisers, beschränkt. Wir haben nun einmal nach der Reichsverfassung die eigenartige Erscheinung, daß für gewisse Exekutivhandlungen eine verantwortliche Person nicht vorhanden ist.

Die Konstruktion v. Rönne's, welcher die Ueberwachungspflicht des Kaisers auch auf die Ausführungsverordnungen des Bundesrats erstreckt, ist u. E. schon deshalb verfehlt, weil sie von der falschen Voraussetzung ausgeht, daß alle Verordnungen des Bundesrats zu ihrer Verwirklichung einer Tätigkeit des Kaisers bedürften. Dies ist nur richtig hinsichtlich derjenigen Verordnungen, welche vom Bundesrat gemeinschaftlich mit dem Kaiser zu erlassen sind; in allen übrigen Fällen kann aber von einer Tätigkeit des

[11]) Vergl. Laband I, S. 257.

Kaisers zur Realisierung der Verordnungen keine Rede sein. Dem Kanzler liegt die Aufgabe ob, die vom Bundesrat beschlossenen Ausführungsverordnungen bekanntzumachen; er tut dies durch die Veröffentlichung im Reichsgesetzblatt, daß „im Vollzuge der Bestimmungen dieses oder jenes Gesetzes der Bundesrat folgende Vorschriften beschlossen habe“ [12]). Diese Tatsache beglaubigt er durch seine Unterschrift. Die Zeichnung ist aber selbstverständlich keine Gegenzeichnung, weil ja eine Mitwirkung des Kaisers überhaupt nicht vorliegt. Die Bekanntgabe seitens des Kanzlers ist daher auch keine reichsministerielle Tätigkeit, Veröffentlichung und Zeichnung der Beschlüsse erfolgen durch den Kanzler in seiner Eigenschaft als Bundesratsvorsitzender, als welcher er zur Publizierung verpflichtet ist. Wegen der Tätigkeit des Kanzlers als Bundesratsvorsitzender kann aber, wie schon oben ausgeführt, eine ministerielle Verantwortlichkeit überhaupt nicht in Frage kommen.

Ueberdies verkennt v. Rönne den eigentlichen Sinn der dem Kaiser obliegenden Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze. Denn diese bezieht sich anerkanntermaßen nur auf die Ausführung der Reichsgesetze durch die Einzelstaaten und durch die Reichsbeamten. Die Rönne'sche Auffassung würde ja schließlich auch zur Anerkennung eines Kontrollrechts des Kaisers über den Bundesrat führen müssen; das höchste Organ des Reiches kann aber unmöglich der Oberaufsicht eines anderen Bundesorgans unterworfen sein.

Eine ministerielle Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für Beschlüsse des Bundesrats kann daher nicht anerkannt werden [13]).

Was vorstehend von der Verantwortlichkeit des Kanzlers für Vollzugsverordnungen des Bundesrats gesagt ist, muß natürlich auch für alle sonstigen vom Bundesrat als Exekutivorgan ausgehenden Akte gelten. Wo der Bundesrat in eigener Kompetenz Verwaltungshandlungen vornimmt, kann von einem Einstehenmüssen des Kanzlers keine Rede sein, denn, wie schon bemerkt, ist der Kanzler nicht der verantwortliche Minister des unverantwortlichen Bundesrats. Der Umfang der kanzlerischen Rechenschaftspflicht

[12]) Vergl. v. Seydel, Kom., 2. Aufl., S. 176.

[13]) Vergl. Zorn, Gesetz und Verordnung, S. 318, Staatsrecht I, S. 255, v. Seydel, Kom., 2. Aufl., S. 176, Arndt, Staatsrecht, S. 682, Rosenberg, S. 33, 34.

erleidet daher insoweit eine Einschränkung, als die Rechte des Bundesrats auf dem Gebiete der Reichsverwaltung gehen. Es mag in dieser Beziehung angeführt werden, daß dem Bundesrat hinsichtlich gewisser Beamten (z. B. der Mitglieder des Rechnungshofes und des Reichsgerichts) [14]) ein Wahl- und Vorschlagsrecht zusteht, während die eigentliche Ernennung vom Kaiser ausgeht. Da die Auswahl dieser Beamten von dem Willen des Kaisers unabhängig ist, so kann den Kanzler natürlich keine Verantwortlichkeit für die richtige Auswahl treffen, vielmehr hat er nur für die Erfüllung der formalen Bedingungen der Anstellung einzustehen, insbesondere dafür, daß bei der Ausfertigung der Bestallungsurkunde die erwählte Person richtig bezeichnet wird. Ueberall da, wo der Kaiser in der Ausübung gewisser Regierungsakte an die Zustimmung des Bundesrats gebunden ist, z. B. bei Kriegserklärungen gemäß Art. 11 Abs. 2 der R. V., entfällt natürlich im Falle der Zustimmung eine Verantwortlichkeit gegenüber dem Bundesrate. Dagegen bleibt der Kanzler dem Reichstage gegenüber rechenschaftspflichtig, da der Kaiser in eigener Kompetenz, wenn auch beschränkt durch das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrats, handelt.

Wir haben an früherer Stelle ausgeführt, daß nur insoweit eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers als bestehend angenommen werden könne, als der Kaiser Regierungshandlungen in freier Willensbetätigung vornehme, daß daher überall da, wo eine Verpflichtung des Kaisers zur Vornahme einer Handlung bestehe, von einer Verantwortlichkeit des Kanzlers hierfür keine Rede sein könne. Unter diesem Gesichtswinkel betrachtet, ist die vielfach aufgeworfene Frage [15]), ob der Kanzler für die Vorlagen, welche nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrats an den Reichstag zu bringen sind, verantwortlich gemacht werden kann, zu verneinen. Nach Art. 16 der R. V. müssen die vom Bundesrat beschlossenen Gesetzesvorlagen im Namen des Kaisers an den Reichstag zur Beschlußfassung übermittelt werden. Insoweit besteht eine staatsrechtliche Verpflichtung auf seiten der Exekutive, deren Erfüllung nicht verweigert werden darf. Wenn daher der Kanzler als kaiserlicher Minister einen dies-

[14]) Vergl. auch Art. 36 und 56 der R. V.

[15]) Vergl. v. Seydel, Kom., 2. Aufl., S. 177, Haenel, Studien II, S. 47 ff.

bezüglichen Befehl des Kaisers ausführt, durch dessen Erlaß dieser nur eine ihm nach Art. 16 obliegende Verpflichtung erfüllt, so kann natürlich den Kanzler hierfür keine Verantwortlichkeit treffen.

Nach Art. 17 der R. V. erfolgt die Mitwirkung des Kanzlers bei dem gültigen Zustandekommen der kaiserlichen Regierungsakte in der Form der Gegenzeichnung und an diese Gegenzeichnung knüpft der Wortlaut der Verfassungsbestimmung die Wirkung der Uebernahme der Verantwortlichkeit. Die Fassung des Art. 17 läßt leicht den Gedanken aufkommen, daß die Verantwortlichkeit notwendig die Gegenzeichnung zur Voraussetzung habe, daß beide Begriffe derart eng miteinander verknüft seien, daß der eine ohne den anderen nicht denkbar. Eine solche Auffassung, die notwendig die kanzlerische Verantwortlichkeit bei allen nicht gegengezeichneten Regierungsakten des Kaisers, mögen sie auch noch so bedeutsame Folgen haben können, wie auch bei allen Unterlassungen ausschließen muß, ist aber zu eng. Richtiger Ansicht nach umfaßt die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers die gesamten Handlungen des Kaisers, mögen sie gegengezeichnet sein oder nicht, sofern sie nur Regierungshandlungen sind, d. h. im Namen des Reiches als Willensakte der Reichsgewalt getätigt werden, wie auch alle Unterlassungen gebotener Regierungsakte.

Wie schon bemerkt, stellt Art. 17 in seiner nach dem Beispiele anderer Verfassungen gewählten Fassung nur das Prinzip der konstitutionellen Ministerverantwortlichkeit auf. Aus diesem läßt sich aber die von uns behauptete Ausdehnung der kanzlerischen Rechenschaftspflicht herleiten.

Von einer älteren, nunmehr aber überwundenen Lehre wird allerdings der Standpunkt vertreten, daß die Gegenzeichnung die ausschließliche Begründungsursache der ministeriellen Verantwortlichkeit darstellt. Als Anhänger dieser Auffassung mögen hier Bischof[16]), Buddeus[17]) genannt werden. Nach ihnen ist die eigentliche Ministerverantwortlichkeit nur diejenige, welche der Minister durch die Gegenzeichnung eines königlichen Regierungsaktes für diesen übernimmt. Konsequenterweise unterscheidet deshalb auch diese Lehre zwischen der kontrasignierenden Tätigkeit des

[16]) S. 45.
[17]) S. 17.

Ministers und seiner sonstigen amtlichen Tätigkeit. Für letztere erkennt sie eine ministerielle Verantwortlichkeit nicht an und will hierfür nur die allgemeine Beamtenverantwortlichkeit als bestehend ansehen. Diese die Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung völlig identifizierende Lehre verkennt aber die staatsrechtliche Stellung des Ministers im konstitutionellen Staate. Sie übersieht über der eigenartigen Beziehung des Ministers zur Regierungstätigkeit des Monarchen, welche ihren charakteristischen Ausdruck in der Gegenzeichnung findet, die sonstigen, die Stellung des Ministers vor der aller übrigen Beamten auszeichnenden Merkmale. Der Minister ist der höchste Beamte im Staat, der keinen Vorgesetzten über sich hat und daher jeder disziplinären Verantwortlichkeit entzogen ist[18]). Diese höchste und freieste Stellung des Ministers, deren mißbräuchliche Benutzung den Staat besonderen Gefahren auszusetzen vermag, erfordert dringend, daß der Minister auch für seine eigenen Amtshandlungen eine besondere Verantwortlichkeit übernimmt, eben die Ministerverantwortlichkeit. So ist es denn auch jetzt anerkannter Grundsatz staatlicher Theorie wie Praxis, daß die Verantwortlichkeit des Ministers seine eigene Tätigkeit in demselben Maße ergreift, wie die gegengezeichneten Regierungshandlungen des unverantwortlichen Monarchen[19]).

Schon hieraus ergibt sich die Unhaltbarkeit der Auffassung, daß die Ministerverantwortlichkeit notwendigerweise die Gegenzeichnung zur Voraussetzung habe. Wäre sie richtig, so müßte ja auch in all den Fällen, wo es sich um eine bloße Unterlassung in der Exekutive handelt, eine Ministerverantwortlichkeit als ausgeschlossen erachtet werden; denn bei diesen kann natürlich von einer Gegenzeichnung keine Rede sein. Und doch ist es anerkannten Rechts, daß die Minister für Unterlassungen ebenso verantwortlich sein müssen, wie für ihre eigenen amtlichen Handlungen[20]). Der Grund hierfür ist ja auch einleuchtend, weil der Staat durch eine unterlassene Tätigkeit in gleicher Weise in Gefahr gebracht werden kann, wie durch positive Handlungen.

[18]) Vergl. die Darstellung zu § 2.
[19]) Vergl. Pistorius, S. 164, 165, Zöpfl, Staatsrecht II, S. 422, Meyer-Anschütz, S. 684, v. Frisch, S. 198, Passow, S. 167.
[20]) Vergl. insbesondere v. Frisch, S. 198.

Ist man aber einmal davon abgegangen, in der Gegenzeichnung das die Verantwortlichkeit erst begründende Moment zu erblicken, so kann es nicht schwer fallen, dieselben Gründe, welche die Ausdehnung der Ministerverantwortlichkeit auch auf die eigene Tätigkeit der Minister und deren Unterlassung rechtfertigen, auch für die von uns behauptete Erstreckung der Verantwortlichkeit auf die nicht gegengezeichneten Regierungshandlungen des Monarchen bezw. auf Unterlassungen als vorliegend betrachten. Denn auch das Staatsoberhaupt kann durch positive Tätigkeit wie Unterlassungen den Staat höchsten Gefahren aussetzen. Hiergegen ist aber in der Person desselben an sich kein Schutz gegeben, da der Monarch unverantwortlich ist. Der hierin liegenden Gefahr zu begegnen, ist die Ministerverantwortlichkeit berufen. Sie darf daher, soll sie völlig ihren Zweck erfüllen, nicht von einer bestimmten äußeren Form, wie Gegenzeichnung, abhängig gemacht werden, sondern muß sich grundsätzlich außer auf Unterlassungen auch auf sämtliche Handlungen, soweit sie sich als Regierungshandlungen charakterisieren, erstrecken, mögen sie gegengezeichnet sein oder nicht. Dies ist denn auch der Standpunkt der modernen Theorie [21]), welche davon ausgeht, daß der die Ministerverantwortlichkeit begründende Umstand nicht in der Tatsache der Gegenzeichnung zu suchen ist, sondern vielmehr in der in jeder beliebigen Form möglichen, nachweisbaren Mitwirkung des Ministers bei dem Zustandekommen der Regierungshandlungen.

Wann aber in jedem einzelnen Falle eine solche Mitwirkung als erwiesen anzusehen ist, wird um so schwieriger festzustellen sein, als die Teilnahme natürlich auch rein negativ zum Ausdruck kommen kann. Man muß deshalb mit v. Frisch zu dem Schlusse kommen, daß die Mitwirkung des Ministers bei jedem einzelnen Regierungsakte ohne weiteres vermutet werden muß. Danach schafft die Stellung des Ministers als solche eo ipso die Präsumtion, daß alle Regierungshandlungen unter seiner Zustimmung zustande gekommen sind. Die Folge ist, daß ihm für sämtliche Regierungsakte die Verantwortlichkeit auferlegt werden muß, solange er im Amte ist und bleibt. v. Frisch sagt treffend: „. . . . mit seinem Bleiben

[21]) Vergl. v. Frisch, S. 208 und die in Anm. 1 daselbst zitierten, Zöpfel, Staatsrecht, S. 421 ff.

im Ministerrat aber übernimmt er die Verpflichtung, für die Regierungsmaßregeln einzutreten und sie als gesetzmäßig, eventl. zweckmäßig zu verteidigen. Die Verantwortlichkeit also wird begründet dadurch, daß man Minister resp. Leiter eines Ministeriums ist“ [22]).

Die vorstehend entwickelten allgemeinen Grundsätze über die Ministerverantwortlichkeit finden auf die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers als Reichsminister in vollem Umfange Anwendung. Der Reichskanzler ist demnach für sämtliche Regierungshandlungen des Kaisers, die gegengezeichneten, wie nicht gegengezeichneten verantwortlich, desgleichen auch für Unterlassungen gebotener Regierungsakte.

Damit ist natürlich die Gegenzeichnung nicht jeder Bedeutung entkleidet. Diese ist sogar sehr groß, bewegt sich aber nach einer ganz anderen Richtung. Art. 17 der R. V. besagt nämlich ausdrücklich, daß die kaiserlichen Anordnungen und Verfügungen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler bedürfen. Damit ist die Gegenzeichnung zur Bedingung der Rechtsverbindlichkeit der kaiserlichen Anordnungen und Verfügungen erhoben. Die Bedeutung der Gegenzeichnung kennzeichnet Joel [23]) folgendermaßen: „Die Kontrasignatur ist nur für die kaiserliche Anordnung selbst Bedingung der Gültigkeit, hingegen für die bezüglich dieser Anordnung vom Kanzler zu tragende Verantwortlichkeit lediglich ein schriftliches Beweismittel, welches durch jeden anderen Nachweis der Teilnahme des Kanzlers bei jener Anordnung ersetzt werden kann.“ Für diese Teilnahme spricht aber nach unserer Auffassung eine in der Stellung des Ministers begründete Vermutung.

In den Rahmen der Regierungshandlungen fallen nicht die privaten Willensakte des Kaisers. Für diese besteht daher grundsätzlich eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nicht. Zweifel können nur da entstehen, wo sich die persönlichen Willenskundgebungen auf das Gebiet der Politik begeben, z. B. politische Aeußerungen des Kaisers. Eine allgemein gültige Antwort auf die Frage, ob auch für diese der Kanzler verantwortlich einzutreten

[22]) S. 213.
[23]) S. 411.

habe, läßt sich nicht geben. Es muß vielmehr in jedem einzelnen Falle untersucht werden, ob die private Kundgebung des Kaisers eine Rückwirkung auf den Gang der äußeren, wie der inneren Politik zur Folge haben kann oder nicht. In ersterem Falle wird man nicht umhin können, dem Kanzler die Verantwortlichkeit aufzuerlegen. Dies läßt schon die große Bedeutung persönlicher Kundgebungen des Kaisers im Hinblick auf ihre Wirkungen in der allgemeinen Politik, die für des Reiches Wohlfahrt unter Umständen gefährlich werden können, erforderlich erscheinen. Denn der Reichskanzler trägt die Verantwortung für eine gedeihliche Leitung der Regierung und eine günstige Gestaltung der Politik [24]).

Wir sind eingangs davon ausgegangen, daß die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers soweit reicht, als seine Kompetenz, diese aber wiederum, da der Kanzler Minister des Kaisers ist, durch den Umkreis jener Geschäfte begrenzt wird, welche zur Prärogative des Kaisers, des Bundespräsidiums gehören. Hieraus ergibt sich, daß solche Anordnungen und Verfügungen des Kaisers, welche nicht als Ausfluß seiner Präsidialrechte sich darstellen, von der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nicht getragen werden. Als solche Anordnungen und Verfügungen werden von der herrschenden Ansicht [25]) die vom Kaiser in seiner Eigenschaft als Bundesfeldherr ausgehenden Armeebefehle angesehen, d. h. jene Verfügungen und Verordnungen, welche der Kaiser auf Grund seiner Kommandogewalt über die Armee (oder die Marine) erläßt. Für die Unver-

[24]) So hat denn auch der Reichskanzler Fürst Bülow in der Sitzung vom 19. Januar 1903 die Verantwortung für solche politische Kundgebungen seines kaiserlichen Herrn ohne Zaudern übernommen, indem er erklärte: „. . . . Ich werde es aber niemals ablehnen, die Verantwortung zu übernehmen für die Rückwirkung, welche persönliche Kundgebungen haben auf den großen Gang der Politik; denn ich bin dem Bundesrat, wie diesem hohen Hause verantwortlich für eine Führung der Geschäfte, welche weder den äußeren, noch den inneren Frieden des Reiches gefährdet.“ Vergl. auch die Stellungnahme Bülows in dem bekannten Falle der Veröffentlichung hochpolitischer Aeußerungen des Kaisers durch ein englisches Blatt im Jahre 1908. Durch sein Verbleiben im Amte hat er auch hierfür die Verantwortlichkeit übernommen. Vergl. seine Rede in der Sitzung vom 10. November 1908, Stenogr. Ber., S. 5396.

[25]) Welche fast von allen staatsrechtlichen Schriftstellern vertreten wird; anderer Meinung insbesondere neuerdings Marschall v. Bieberstein: Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung des Obersten Kriegsherrn, 1911.

antwortlichkeit des Kanzlers hierfür hat sie zunächst eine historische Erklärung. Es sei davon auszugehen, daß die Kommandogewalt im Norddeutschen Bunde nicht dem Präsidium, sondern dem Könige von Preußen als Bundesfeldherr übertragen gewesen sei. Die Norddeutsche Bundesverfassung habe mit voller Absicht auch in der Bezeichnung zwischen den dem „Bundespräsidium“ und dem „Bundesfeldherrn“ zustehenden Rechten und Funktionen unterschieden. In Art. 17 der Bundesverfassung sei aber die durch ihn statuierte Gegenzeichnungspflicht des Kanzlers auf Anordnungen und Verfügungen des „Bundespräsidiums“ beschränkt worden. Es wird weiter darauf verwiesen, daß das ganze Militärwesen des Norddeutschen Bundes auf der preußischen Militärgesetzgebung beruht habe, welcher aber eine Gegenzeichnung des Ministers bei königlichen Militärbefehlen unbekannt gewesen sei. Ein Erlaß des Königs von Preußen vom 18. Januar 1861 besage ausdrücklich, daß „Armeebefehle sowie Orders, welche der König in Militärdienstsachen oder Personalangelegenheiten erläßt, ohne Gegenzeichnung expediert werden sollen.“

Durch Einführung der Reichsverfassung sei an dem Rechtszustande der Bundesverfassung sachlich nichts geändert worden, wenn auch die Beilegung des Titels „Kaiser“ äußerlich den Unterschied zwischen den Funktionen des „Bundespräsidiums“ und des „Bundesfeldherrn“ beseitigt habe. Die Gegenzeichnungspflicht und die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers bleibe daher nach wie vor auf den Zuständigkeitskreis des Bundespräsidiums beschränkt.

Weiter werden von der herrschenden Lehre allgemeine Prinzipien ins Feld geführt. In dieser Beziehung mag auf die Ausführungen v. Frisch' [26]) verwiesen werden, welcher davon ausgeht, daß man eine Grenze ziehen könne zwischen den Akten, welche das Staatsoberhaupt als solches, als oberstes Organ des Staates und jenen, welche er als oberster Offizier vornehme; der ihm in letzterer Eigenschaft zustehende Oberbefehl über die ganze Armee sei in seinem Wesen nichts anderes als der Befehl des Obersten über sein Regiment. Für solchen Befehl könne natürlich eine Gegenzeichnung und Verantwortlichkeit des Ministers nicht in Frage kommen.

[26]) S. 356 ff.

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers umfaßt weiter nicht diejenigen Regierungsakte, welche vom Kaiser in Ausübung der elsaß-lothringischen Staatsgewalt vorgenommen werden. Dies war nicht immer so. Nach § 4 des Gesetzes betr. die Vereinigung von Elsaß und Lothringen mit dem Deutschen Reiche vom 9. Juni 1871 hatte der Reichskanzler die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers auf dem Gebiete der elsaß-lothringischen Landesverwaltung gegenzuzeichnen und hierdurch die Verantwortlichkeit zu übernehmen. Durch § 2 des Gesetzes vom 4. Juli 1879 gingen „die durch Gesetze und Verordnung dem Reichskanzler in elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten überwiesenen Befugnisse und Obliegenheiten" auf den Statthalter über. Der Kanzler schied damit aus dem Behördenorganismus des Reichslandes aus und an seine Stelle trat der Statthalter, welcher damit nun auch Träger der Verantwortlichkeit wurde. An diesem Rechtszustande ist durch das jüngste Gesetz vom 31. Mai 1911 über die Verfassung Elsaß-Lothringens nichts geändert worden [27]).

Als „Vertreter" des Kaisers ist der Reichskanzler für alle von ihm in seiner Eigenschaft als Reichsminister selbständig vorgenommenen Amtshandlungen ministeriell verantwortlich. Dies findet zwar in der Verfassung selbst keinen Ausdruck; denn Art. 17 der R. V. spricht nur von Anordnungen und Verfügungen des Kaisers. Nachdem wir aber die Verantwortlichkeit des Kanzlers als die konstitutionelle Ministerverantwortlichkeit festgestellt haben, müssen wir den schon oben aufgestellten Grundsatz, daß sich seine Rechenschaftspflicht auch auf seine eigene Amtstätigkeit erstreckt, als aus dem Wesen der Ministerverantwortlichkeit sich von selbst ergebend ansehen. Joel [28]) sagt hierzu richtig: „Es ist Art. 17, welcher nur die Verantwortlichkeit für kaiserliche Anordnungen erwähnt, lediglich eine Bestätigung des sich von selbst verstehenden Prinzips und eine Verantwortlichkeit des Kanzlers ist hiernach nicht bloß für kaiserliche Verfügungen, sondern auch für die selbständig von ihm ausgehenden Verfügungen, sowie für sämtliche Unterlassungen der ihm obliegenden Verpflichtungen anzunehmen" [29]).

---

[27]) Vergl. Art. II, § 2 Abs. 2.

[28]) S. 410.

[29]) Vergl. Rosenberg, S. 24, Laband, Staatsrecht I, S. 382.

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers geht aber noch weiter und erstreckt sich über die eigene Amtstätigkeit hinaus auch auf diejenige seiner untergeordneten Behörden und Beamten [30]). Dies folgt notwendig aus der Stellung des Reichskanzlers als oberster Chef der gesamten Reichsverwaltung, aus welcher er auf die Tätigkeit der Reichsbeamten, die ja auch unter seiner Mitwirkung vom Kaiser zu ernennen sind, einen entscheidenden Einfluß auszuüben berechtigt und verpflichtet ist. Seine Verantwortlichkeit geht dabei überall so weit, als seine Befugnis zu selbsttätigem Eingreifen reicht. Dieses Recht ist unbeschränkt und erleidet nur bei wenigen Reichsbehörden, von denen noch zu sprechen sein wird, eine Durchbrechung.

Hinsichtlich des Umfanges der Verantwortlichkeit für die Amtstätigkeit der untergeordneten Behörden und Beamten ist festzustellen, daß der Reichskanzler grundsätzlich unbegrenzt haftet, daher für alles einzustehen hat, was in der Reichsverwaltung geschieht bezw. nicht geschieht [31]); denn es ist zu beachten, daß der Kanzler als einziger Minister des Reiches dem Bundesrat und Reichstag gegenüber die gesamte Reichsverwaltung nicht nur vertritt, sondern gewissermaßen in sich verkörpert, wie ein Minister im Einzelstaate das ihm zugewiesene Ressort. Doch muß eine Entlastung des Kanzlers von der Verantwortlichkeit für die Amtshandlungen seiner Untergebenen wohl dann angenommen werden, „wenn er selbst sofort die nötigen Maßregeln ergreift, um diese zu rektifizieren bezw. disziplinär zur Verantwortung zu ziehen" [32]).

Bismarck hat die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers in dieser Beziehung wohl zu eng umschrieben, als er in der Sitzung

---

[30]) Vergl. Zorn, Staatsrecht I, S. 256: Die Verantwortlichkeit richtet sich nach oben und nach unten: sie deckt den . . . . unverantwortlichen Kaiser und deckt andererseits alle untergeordneten Behörden in ihrer Tätigkeit.

[31]) Vergl. die Aeußerung des Abg. v. Payer in der Sitzung vom 3. Dezember 1908: „Ich meine, der Reichskanzler haftet für die Tätigkeit der Staatssekretäre nicht bloß insofern, als er verantwortlich ist für die richtige Kontrolle im allgemeinen, sondern er haftet m. E. auch für die einzelnen Handlungen, mag es mit seiner Kontrolle bestellt sein, wie es will. Es kann höchstens zu seiner Entschuldigung beitragen, wenn er diese ausgeübt hat."

[32]) Dainert, S. 69.

des Reichstages vom 1. Dez. 1874 erklärte: „Es wäre eine sehr anmaßliche Behauptung, wenn ich glauben zu machen versuchte, daß ich alle Einzelheiten des weiten Geschäftskreises, für welchen ich die Verantwortung trage, selbst zu übersehen und selbsttätig zu betreiben oder auch nur mit Sicherheit zu beurteilen vermöchte. Denn darin kann m. E. die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nicht gesucht werden, daß jede spezielle Maßregel innerhalb des ganzen Bezirks, für den er verantwortlich ist, gerade als von ihm herrührend und gebilligt angesehen wird. . . . . Ich bin m. E. dafür verantwortlich, daß an der Spitze der einzelnen Zweige der Reichsverwaltung Leute stehen, die nicht bloß dazu befähigt sind, sondern die ihre Verwaltung auch im großen und ganzen in der Richtung des Stromes führen, den das deutsche politische Leben nach der augenblicklichen Richtung des deutschen Geistes und der deutschen Geister zu laufen genötigt ist. . . . . im wesentlichen aber dafür, daß an jeder Stelle, die zu besetzen ist, jemand steht, der nach dem gewöhnlichen Ausdruck „tanti" ist, diese Geschäfte zu besorgen. Für alle Einzelheiten mir die Verantwortlichkeit zuzumuten, das wäre sehr ungerecht und wäre übermenschliches von mir verlangt. . . . ."

Was die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers in den einzelnen Verwaltungszweigen angeht, so mag folgendes angeführt werden: Soweit die Reichsverwaltungsbehörden in Betracht kommen, welche — wie das Reichsamt des Innern, das Auswärtige Amt, das Reichspost-, Reichsjustiz-, Reichsmarineamt usw. — grundsätzlich derart unmittelbar unter der Leitung des Reichskanzlers stehen, daß dieser persönlich jederzeit in den Geschäftskreis einzugreifen berechtigt ist, so liegt konsequenterweise auch die Verantwortlichkeit für die gesamte Verwaltungstätigkeit dem Kanzler ob [33]). Wo dagegen ein solches Eingriffsrecht nicht besteht, die Behörden also von den Weisungen des Kanzlers unabhängig sind, kann logischerweise von einer Verantwortlichkeit des Kanzlers hinsichtlich ihrer Tätigkeit keine Rede sein. Diese Behörden stehen nur in der äußeren Einrichtung unter dem Reichskanzler, dessen Verantwortlikeit sich daher auch nur nach dieser Richtung erstrecken

[33]) Ueber den Einfluß der Bestellung verantwortlicher Stellvertreter wird noch gehandelt werden.

kann. Wir haben im Deutschen Reiche eine doppelte Gruppe von Behörden, bei denen dergestalt die kanzlerische Verantwortlichkeit modifiziert ist. Es sind dies die Reichsjustizbehörden und die sogenannten selbständigen Reichsfinanzbehörden. Was die richterlichen Behörden angeht, so ergibt sich aus dem in § 1 des Gerichtsverfassungsgesetzes aufgestellten Grundsatz, daß die richterliche Gewalt ausgeübt wird durch unabhängige, nur dem Gesetze unterworfene Richter, daß der Kanzler in die rechtsprechende Tätigkeit dieser Behörden nicht eingreifen darf. Infolgedessen kann ihm hierfür auch keine Rechenschaftspflicht auferlegt werden; seine Verantwortlichkeit beschränkt sich darauf, daß die Gerichte überhaupt bestehen und ungestört arbeiten können.

Unter [34]) den selbständigen Finanzbehörden nimmt der Rechnungshof des Deutschen Reiches [35]) eine den Gerichten ähnliche Stellung ein. Er ist ein mit den Kompetenzen eines unabhängigen Gerichtshofs ausgestattetes Kontrollorgan. Daraus ergibt sich eine völlige Unabhängigkeit seiner Tätigkeit gegenüber dem Reichskanzler, den infolgedessen insoweit keinerlei Verantwortlichkeit treffen kann. Eine ebenso selbständige und unabhängige Finanzbehörde ist die Reichsschuldenkommission. Nicht ganz dem Eingriffsrecht des Kanzlers entzogen ist dagegen die Reichsschuldenverwaltung. Während sie für eine Reihe von Geschäften selbst „unbedingt verantwortlich" ist, hat sie in allen übrigen Beziehungen den Anordnungen und Anweisungen des Reichskanzlers, dessen oberster Leitung sie unterstellt ist, Folge zu leisten; im letzteren Falle aber besitzt sie das Recht und die Pflicht, selbständig und unabhängig zu prüfen, ob die Anordnungen des Reichskanzlers den gesetzlichen Vorschriften entsprechen [36]).

Soweit in den genannten Fällen ein Eingriffsrecht des Kanzlers nicht gegeben ist, beschränkt sich seine Verantwortlichkeit darauf,

[34]) Vergl. zu folgendem Laband, Staatsrecht I, S. 405.

[35]) Unter welcher Bezeichnung die preuß. Oberrechnungskammer die Kontrolle des gesamten Reichshaushalts führt.

[36]) Die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds, welche als abgesonderte und selbständige Finanzbehörde gleichwohl in gewisser Hinsicht der obersten Leitung des Kanzlers unterstand, ist am 1. Okt. 1909 aufgelöst und dem Reichskanzler übertragen worden, dessen volle Verantwortlichkeit hierfür sich nunmehr von selbst versteht

daß die Behörden der Verfassung gemäß bestehen und funktionieren können.

Soweit dagegen die Reichsfinanzverwaltung unter der Leitung des Reichskanzlers steht, ist er natürlich auch dafür verantwortlich. Die im Budgetrecht viel umstrittene Frage, inwieweit die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für den Etat geht, beantwortet sich dann einfach, wenn man mit der herrschenden und richtigen Ansicht den Etat als ein Gesetz, und zwar als ein formelles Gesetz [37]) ansieht. Nach den oben für die Verantwortlichkeit des Kanzlers hinsichtlich der Gesetzgebung aufgestellten Grundsätzen kann der Reichskanzler für den Inhalt eines Gesetzes nicht verantwortlich gemacht werden. Bundesrat und Reichstag haben ja auch durch die Bewilligung des Etats kundgegeben, daß sie mit einer ihren Beschlüssen entsprechenden Finanzverwaltung einverstanden sein werden. Der Kanzler hat daher nur dafür einzustehen, daß die Finanzverwaltung in Uebereinstimmung mit dem Budgetgesetz geführt wird [38]). Alle Abweichungen hiervon, insbesondere den Etat übersteigende Ausgaben hat er dem Bundesrat und dem Reichstag gegenüber zu vertreten. Dagegen ist er von jeder Verantwortung frei bezüglich der Zweckmäßigkeit und Nützlichkeit der Einnahmen und Ausgaben, sofern diese sich nur im Rahmen des Budgetgesetzes halten.

Der Grundsatz, daß die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers die gesamte Tätigkeit aller Verwaltungsbehörden mit Ausnahme der selbständigen Behörden umfaßt, kann natürlich nur Geltung beanspruchen, soweit es sich um das Gebiet der eigenen Reichsverwaltung handelt; denn nur insoweit liegt eine die Verantwortlichkeit rechtfertigende Eingriffsbefugnis des Kanzlers vor. Hinsichtlich der Tätigkeit der Landesbehörden innerhalb des den Einzelstaaten verbliebenen Selbstverwaltungsbereiches versagt dieses Recht natürlich. Hier kann deshalb auch von einer Verantwortlichkeit des Kanzlers keine Rede sein. Er hat vielmehr nur dafür einzustehen, daß „die dem Reiche zustehende Ueberwachung wirksam gehandhabt

[37]) Welches also keinen Rechtssatz enthält, sondern nur „eine in das Gewand des Gesetzes gekleidete Verwaltungsnorm" darstellt. Fülster, S. 720.

[38]) Vergl. Haenel, Studien II, S. 332 ff.

wird" [39]); dies natürlich auch nur auf solchen Gebieten einzelstaatlicher Verwaltungstätigkeit, welche nach Art. 4 der R. V. der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reiches unterliegen. Soweit dagegen die Landesverwaltung der Beaufsichtigung durch das Reich überhaupt entzogen ist, ist der Reichskanzler entsprechend seiner gänzlichen Einflußlosigkeit von jeglicher Veranwortlichkeit frei.

Die vorstehend entwickelten Grundsätze über die Verantwortlichkeit des Kanzlers hinsichtlich der Tätigkeit der Landesbehörden erleiden eine gewisse Modifikation auf dem Gebiete der Militärverwaltung. Das Reich besitzt eine eigene und unmittelbare Heeresverwaltung nicht. Diese ist vielmehr den Einzelstaaten verblieben, wobei zu beachten ist, daß die meisten zugunsten Preußens auf eine selbständige Militärverwaltung verzichtet haben. Soweit sie daher den Kontingentsherren verblieben ist — es kommen nur noch die vier Königreiche in Frage —, kommt für die hierbei ergehenden Anordnungen und Verfügungen eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nicht in Betracht. Die Verantwortlichkeit hierfür trifft nur die in der betreffenden Landesverwaltung zuständigen Behörden, nämlich die Kriegsministerien, und zwar nach den Grundsätzen, welche das Landesstaatsrecht über die Verantwortlichkeit der Minister für ihre Geschäftsführung aufgestellt hat.

Das Eigenartige in der Organisation des Militärwesens im Deutschen Reiche besteht aber darin, daß die Mittel für die Unterhaltung der gesamten Heere des Reiches und aller seiner Einrichtungen von Reichs wegen aufgebracht und aus der Reichskasse bestritten werden. Der Militäretat ist seinem ganzen Umfange nach Reichsetat. Da das Reich aber eine eigene Militärverwaltung nicht führt, so erfolgt die Verwendung der vom Reiche gewährten Mittel durch die Bundesstaaten, soweit sie natürlich über eine selbständige Militärverwaltunig verfügen, und zwar nicht nur auf Rechnung, sondern auch im Namen des Reiches. Der Militärfiskus muß daher mit der herrschenden Ansicht [40]) als Reichsfiskus angesehen werden, dessen verantwortlicher Vertreter der Reichskanzler ist. Insoweit müssen daher auch die für die finanzielle Militärverwaltung zuständigen Landesbehörden als mittelbare Reichsbehörden ange-

[39]) Vergl. Laband, Staatsrecht I, S. 382.

[40]) Vergl. Laband, Staatsrecht IV, S. 339, Anm. 5.

sprochen werden. Es ist deshalb nur eine logische Konsequenz, die kanzlerische Verantwortlichkeit auf ihre hier in Frage kommende Tätigkeit auszudehnen, auf welche aber umgekehrt dem Kanzler auch ein entsprechender Einfluß eingeräumt werden muß.

Zum Schlusse dieses Kapitels muß noch die Frage geprüft werden, wofür denn der Reichskanzler bei den von ihm kraft seiner Ministerverantwortlichkeit zu vertretenden Handlungen, sei es des Kaisers, den eigenen oder der nachgeordneten Stellen, einzustehen hat.

Intensiv erstreckt sich die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nicht nur auf die Gesetz- und Verfassungsmäßigkeit, sondern auch auf die Zweckmäßigkeit und politische Rätlichkeit der Regierungshandlungen [41]). Die Ausdehnung der Verantwortlichkeit auch auf die Zweckmäßigkeit ist geboten angesichts der Bedeutung, welche gerade politisch verfehlte Maßnahmen für das allgemeine Staatswohl gewinnen können. Eine ungeschickte und unkluge Leitung der Regierung, mögen sich ihre Maßnahmen auch noch so ängstlich an die Befolgung von Gesetz und Verfassung halten, vermag unter Umständen dem Staate einen weitaus größeren Schaden zuzufügen, als es je durch eine Gesetzes- und Verfassungsverletzung geschehen könnte. Auch hiergegen muß ein Schutz gegeben sein und daß dieser in der Ministerverantwortlichkeit als gegeben zu betrachten ist, entspricht durchaus der historischen Entwicklung dieses Verantwortlichkeitsprinzips, welche ihren Ausgang nahm von dem Streben nach Schaffung einer schärferen Garantie gegen die bisweilen zügellose Exekutive.

§ 8.

Wir haben uns nunmehr damit zu beschäftigen, wie sich die Verantwortlichkeitsverhältnisse gestalten im Falle der Stellvertretung des Reichskanzlers. Es handelt sich hierbei um zwei Fragen: Welche Verantwortlichkeit trifft die Stellvertreter? Welchen Einfluß hat die Bestellung von Stellvertretern auf die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers?

---

[41]) Vergl. Meyer-Anschütz, S. 691, Laband, Staatsrecht I, S. 382, Anm. 3, Anschütz, S. 112.

Da der Reichskanzler in seiner Person verschiedene staatsrechtliche Stellungen vereinigt, so muß hinsichtlich seiner Stellvertretung unterschieden werden, ob sie die Funktionen des Kanzlers in der einen oder anderen Eigenschaft zum Gegenstande hat.

Es soll hier zunächst die Stellvertretung des Reichskanzlers in seiner Stellung als Reichsminister im Rahmen unserer Aufgabe erörtert werden.

Die einzige Bestimmung der Reichsverfassung, welche von einer Stellvertretung für den Kanzler spricht, findet sich in Art. 15 Abs. 2. Nach der herrschenden [1]) und richtigen Ansicht ist in dieser Bestimmung aber nur die Stellvertretung des Reichskanzlers in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Bundesrats geregelt. Die Gegner dieser Auffassung, so vor allem Joel [2]) und Hensel [3]), welche in Art. 15 die Substitutionsbefugnis des Kanzlers auch als Reichsminister anerkannt wissen wollen, gehen von der grundsätzlichen Auffassung aus, daß die reichsministerielle Stellung des Kanzlers schon in Art. 15 ihren Ausdruck findet, indem sie unter dem Begriffe „Leitung der Geschäfte" die Leitung sämtlicher Geschäfte des Reiches verstehen. Diese Ansicht ist aber unrichtig. Ergibt schon die räumliche Stellung des Art. 15 unmittelbar hinter den vom Bundesrat handelnden Artikeln, daß auch ersterer sich ausschließlich auf den Bundesrat bezieht, so kann die Entwicklungsgeschichte des Art. 15 vollends keinen Zweifel darüber lassen; denn Art. 15 ist lediglich eine Zusammenziehung der Art. 12 und 16 des Verfassungsentwurfs. Diese konnten aber von reichsministeriellen Geschäften des Kanzlers nicht sprechen, da solche dem Verfassungsentwurf gänzlich unbekannt waren [4]).

Die vorstehend kurz berührte Streitfrage ist durch das Gesetz vom 17. März 1878 betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers zuungunsten der von Hensel und Joel verfochtenen Auffassung entschieden worden; § 4 des Gesetzes läßt nämlich ausdrücklich die Bestimmung des Art. 15 unberührt.

---

[1]) Vergl. Meyer-Anschütz, S. 460, Rosenberg, S. 37, Schulze II S. 94, Zorn I, S. 252, Haenel, Studien II, S. 34.

[2]) S. 402 ff.

[3]) a. a. O.

[4]) Vergl. v. Seydel, Kom., 2. Aufl., S. 170.

Der Mangel einer Bestimmung in der Reichsverfassung schloß aber nun auch vor dem Inkrafttreten des Stellvertretungsgesetzes nicht grundsätzlich aus, daß für den Kanzler als Reichsminister ein Stellvertreter bestellt werden konnte. So mußte es u. E. wohl als ein Recht des Kaisers anerkannt werden, in Behinderungsfällen dem Kanzler einen Vertreter zu bestellen. Denn mit Recht meint v. Seydel[5]): „Das Recht der Besetzung einer Beamtenstelle schließt naturgemäß das Recht in sich, in Behinderungsfällen einen Stellvertreter zu ernennen und diesem alle Obliegenheiten des Amts, also auch die Gegenzeichnung, zu übertragen“[6]). Dagegen ist aber die Frage, ob der Kanzler berechtigt war, einen verantwortlichen Stellvertreter zu ernennen, zu verneinen. Wohl kann der Kanzler — und dies steht außer Zweifel — sich in rein administrativen Geschäften durch einen seiner Beamten vertreten lassen. Denn wie jeder Chef einer Verwaltungsbehörde sich der ihm zur Unterstützung und Beratung zugewiesenen Hilfsarbeiter bedienen kann, um sich in Ausübung eigener Funktionen durch sie vertreten zu lassen, ebenso hat selbstverständlich auch der Kanzler das Recht, und zwar jederzeit und nicht nur in Fällen der Behinderung, die ihm unterstellten Beamten zur Vollziehung ihm übertragener Verwaltungsfunktionen zu benutzen[7]). Der so zur Vertretung Herangezogene ist damit aber nicht an die Stelle des Kanzlers getreten. Die ganzen Wirkungen seiner Amtshandlungen treffen nicht ihn, sondern die Person des Kanzlers, für welchen er gehandelt hat. Daher trägt die Verantwortung nach außen, gegenüber dem Bundesrat und Reichstag, nur der Reichskanzler. Es ist ebenso, als ob er selbst tätig gewesen wäre. Stellvertreter mit eigener Verantwortlichkeit kann der Reichskanzler nicht bestellen.

Eine gesetzliche Regelung der Stellvertretung des Kanzlers als Reichsminister erfolgte erst durch das schon erwähnte Gesetz vom 17. März 1878, nachdem gegen die Gesetzmäßigkeit der von der Regierung befolgten Praxis lebhafte Bedenken insbesondere seitens des Reichstages erhoben worden waren[8]).

---

[5]) a. a. O., S. 179.

[6]) Vergl. auch Meyer-Anschütz, S. 417.

[7]) Vergl. Laband, Staatsrecht I, S. 383.

[8]) Vergl. die Debatte in der Reichstagssitzung vom 13. April 1877. Bismarck hielt sich für befugt, auch solche Vertreter zu bestellen, welche

Nach diesem Gesetze kann der Kaiser auf Antrag des Reichskanzlers in Fällen der Behinderung desselben entweder einen Generalstellvertreter, und zwar für den gesamten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten des Kanzlers ernennen oder er kann für diejenigen einzelnen Amtszweige, welche in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches sich befinden, die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörde, und zwar entweder im ganzen Umfang oder in einzelnen Teilen ihres Geschäftskreises als Spezialstellvertreter des Kanzlers bestellen. Während also die Auswahl des Generalstellvertreters an keine besonderen Voraussetzungen geknüpft ist, ist sie bei den Spezialstellvertretern sowohl der Sache, wie der Person nach beschränkt. Durch die Bestellung von Vertretern wird aber nun nicht — und das ist das charakteristische der kanzlerischen Vertretung — jeder Einfluß des Reichskanzlers innerhalb des den Vertretern zugewiesenen Geschäftskreises ausgeschaltet. Nach § 3 des Gesetzes bleibt es vielmehr dem Reichskanzler vorbehalten, jede Amtshandlung auch während der Dauer einer Stellvertretung selbst vorzunehmen.

Die Hauptbedeutung des Stellvertretungsgesetzes liegt nun darin, daß die auf Grund des § 2 bestellten Vertreter, sowohl General- wie Spezialstellvertreter für alle innerhalb der Grenzen ihres Geschäftskreises von ihnen vorgenommene Amtshandlungen selbständig dem Bundesrat und dem Reichstag gegenüber einzustehen haben. Im Rahmen der ihnen zugewiesenen Amtstätigkeit sind sie Träger einer ministeriellen Verantwortlichkeit.

Es hat nicht an Gegnern dieser jetzt weitaus herrschenden Auffassung gefehlt. Unter ihnen sei vor allem Arndt[9]) genannt, welcher eine Ministerverantwortlichkeit der Stellvertreter gegenüber Reichstag und Bundesrat nicht anerkennen will, den Stellvertretern vielmehr nur die allgemeine Verantwortlichkeit der Beamten

---

ihn auch in bezug auf Gegenzeichnung und Verantwortlichkeit vertreten könnten. Vergl. Stenogr. Ber. 1878, S. 343: „Ich bin niemals zweifelhaft gewesen, 10 Jahre lang nicht, daß ich als Kanzler berechtigt wäre, mit kaiserlicher Genehmigung mir einen Gesamtstellvertreter zu schaffen, auf den auch die Kontrasignatur übergehen würde.“ Man beachte die Worte „mit kaiserlicher Genehmigung“. Daß aber der Kaiser zur Bestellung eines verantwortlichen Vertreters befugt zu erachten war, wurde oben erwähnt.

[9]) Staatsrecht, S. 686.

auferlegt. „Trotz der Zulässigkeit der Stellvertretung in der konstitutionellen Gegenzeichnung bleibt die allgemeine, sozusagen historisch-politische Verantwortlichkeit für den Gang der Verwaltung, für die Einzelheiten derselben, für die Auswahl der Personen beim Reichskanzler. Die Stellvertreter des Reichskanzlers in der Gegenzeichnung werden nicht dem Reichstag und Bundesrat verantwortlich, verantwortlich ist und bleibt in allen Fällen der Reichskanzler. Die Stellvertreter trifft nicht die historisch-politische, sondern die allgemeine jedem Beamten nach § 13 des Beamtengesetzes obliegende Verantwortlichkeit."

Daß diese Auffassung nicht richtig sein kann, ergibt sich aus den verschiedensten Gründen.

Allerdings erwähnt das Stellvertretungsgesetz die Verantwortlichkeit der Vertreter nicht ausdrücklich. Es wird in § 1 nur bestimmt, daß „die zur Gültigkeit der Anordnungen und Verfügungen des Kaisers erforderliche Gegenzeichnung des Kanzlers und die sonstigen demselben durch die Verfassung und die Gesetze des Reichs übertragenen Obliegenheiten . . . . durch Stellvertreter wahrgenommen werden" können. Es fehlt im Wortlaut die in Art. 17 der R. V. an die Gegenzeichnung ausdrücklich geknüpfte Wirkung der Uebernahme der Verantwortlichkeit. Es hat nicht an Versuchen gefehlt, auch aus dem Texte des Gesetzes selbst die Statuierung der Ministerverantwortlichkeit für die Stellvertreter herauszulesen, indem man dem Worte „Obliegenheiten" eine die Verantwortlichkeit des Kanzlers mit umfassende buchstäbliche Interpretation zuteil werden ließ [10]. Ob dies richtig ist, mag auf sich beruhen. Für unsere Auffassung sprechen viel stärkere Beweisgründe.

Vor allem ist es die ganze Tendenz des Gesetzes, welche notwendig zur Anerkennung der eigenen ministeriellen Verantwortlichkeit der Stellvertreter führen muß.

---

[10]) Vergl. Lasker, Stenogr. Ber. 1878, S. 389: „Zu diesen „Obliegenheiten" gehört aber auch die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für alle Regierungsakte, welche überhaupt der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers unterliegen." Joel, S. 788: „Zu diesen „Obliegenheiten" gehört, da letzteres Wort identisch mit Verpflichtungen ist, vorzugsweise aber auch die an jede Amtshandlung des Reichskanzlers sich knüpfende Verpflichtung, die Verantwortlichkeit hierfür gegenüber dem Reichstag und Bundesrat zu tragen."

Die Absicht des Gesetzgebers ging nicht so sehr dahin, den Kanzler bezüglich der immer mehr anwachsenden Geschäfte zu entlasten, als vielmehr ihm einen Teil der allein auf seinen Schultern ruhenden überaus großen Verantwortlichkeit abzunehmen, andererseits aber auch den Wert der Verantwortlichkeit durch Verteilung auf mehrere Träger zu erhöhen. Der ständigen Steigerung der physischen Arbeitsleistung konnte durch eine entsprechende Vermehrung der beigegebenen Hilfsarbeiter begegnet werden; dazu bedurfte es keines besonderen Stellvertretungsgesetzes. Der Schwerpunkt der ganzen Stellvertretung muß daher in der teilweisen Befreiung des Kanzlers von der alles natürliche Maß übersteigenden Verantwortungspflicht gesucht werden, welche schon Mitgliedern des konstituierenden Reichstags so ungeheuerlich erschien, daß sie aus diesem Grunde dem in die Verfassung aufzunehmenden Verantwortlichkeitsprinzip jede Bedeutung aberkennen zu müssen glaubten [11]). Ueber das Ziel des Gesetzes, die Schaffung mit selbständiger ministerieller Verantwortlichkeit ausgestatteter Stellvertreter des Kanzlers, herrschte im Reichstage volle Uebereinstimmung. So erklärte gleich zu Beginn der Debatte der Abg. Haenel [12]): „Ich diskutiere keinen Augenblick die Voraussetzung, daß überall da, wo in unserer Vorlage von Stellvertretung die Rede ist, in welcher Wendung es sei, dies überall identisch ist mit einer entsprechenden Uebertragung von Verantwortlichkeit von seiten des Reichskanzlers [13])."

Zahlreiche Abänderungs- und Zusatzanträge, welche durchweg darauf abzielten, die Verantwortlichkeit der Stellvertreter auch im Gesetzestexte genügend klar festzulegen, lassen unzweideutig die herrschende Auffassung des Reichstags erkennen. Wenn alle diese Anträge vor der Beschlußfassung wieder zurückgezogen wurden, so lag das daran, daß angesichts der Gesamttendenz des Gesetzes, über welche unter den Parteien völlige Uebereinstimmung festgestellt wurde, eine ausdrückliche Bestimmung entbehrlich erschien, zumal

---

[11]) Vergl. u. a. Lasker, Betzold, S. 692, 693.

[12]) Stenogr. Ber. 1878, S. 322.

[13]) Vergl. auch die Ausführungen des Abg. v. Bennigsen (Stenogr. Ber. S. 331), der u. a. sagte, daß „unzweifelhaft für diejenigen, sei es bei allgemeiner Vertretung, sei es bei Stellvertretung des Kanzlers in einzelnen Verwaltungszweigen, welche als Stellvertreter Handlungen vornehmen, etwa Kontrasignaturen oder andere Verwaltungsakte, soviel klar sei, ... daß derjenige, welcher als Stellvertreter handelt, bei Kontrasignaturen oder anderen Verwaltungsakten verantwortlich ist."

auch seitens der Regierung eine die Auffassung des Reichstags als selbstverständlich hinstellende Erklärung abgegeben wurde[14]).

Die herrschende Ansicht entspricht auch durchaus einer vernünftigen Auslegung des Gesetzes. Wenn dieses „die zur Gültigkeit der Anordnungen und Verfügungen des Kaisers erforderliche Gegenzeichnung" einem Stellvertreter überträgt, so bedeutet es nur eine logische Konsequenz, die Verantwortlichkeit, deren äußeres Kennzeichen die Gegenzeichnung ist, ebenfalls auf den Stellvertreter übergehen zu lassen. Eine Gegenzeichnung ohne entsprechende Uebernahme der Verantwortlichkeit würde nur eine leere Form darstellen. Auch die Uebertragung der sonstigen Funktionen des Kanzlers würde keinen Sinn haben, wenn nicht mit ihnen zugleich die Verantwortlichkeit dafür überginge. Es mag in dieser Beziehung auf die treffenden Ausführungen S m e n d's[15]) verwiesen werden, welcher den richtigen Gedanken des Gesetzes darin erkennt, daß die Stellvertreter den Reichskanzler nicht vertreten, sondern ihn in seinen Funktionen als Reichsminister innerhalb ihres Geschäftskreises gewissermaßen ersetzen. Smend macht auch zutreffend darauf aufmerksam[16]), daß der Gesetzgeber selber für die hier vertretene Auffassung des Stellvertretungsgesetzes eine klare authentische Interpretation gegeben habe. Durch § 4 Abs. 2 des Reichsgesetzes betr. die Verfassung und Verwaltung Elsaß-Lothringens vom 4. Juli 1879 wurde nämlich dem Staatssekretär in Vertretung des Statthalters „die Rechte und die Verantwortlichkeit in dem Umfange übertragen, wie ein dem Reichskanzler nach Maßgabe des Gesetzes vom 17. März 1878 substituierter Stellvertreter sie hat." Die gleiche Bestimmung befindet sich im jüngsten Reichsgesetz über die Verfassung Elsaß-Lothringens von 31. Mai 1911 in Art. II § 4 Abs. 1 Satz 2 wieder„ nachdem § 4 des genannten Gesetzes aufgehoben ist. Unter dem Begriffe „Verantwortlichkeit" kann das Gesetz nur die ministerielle Verantwortlichkeit verstehen, die danach sowohl dem Staatssekretär, als auch den Stellvertretern des Reichskanzlers auferlegt sein soll.

[14]) Bismarck erklärte in der damaligen Sitzung: „Ebenso halte ich es für zweifellos, daß derjenige, welcher eine solche Stellvertretung mit der Kontrasignatur überkommt und übernimmt, auch der allein Verantwortliche für dasjenige ist, was er kontrasigniert."

[15]) S. 335 f.

[16]) S. 336.

Einer bloßen Beamtenverantwortlichkeit brauchte keine Erwähnung getan zu werden, da sich solche auf Grund des Amtes von selbst versteht.

Schließlich muß noch angeführt werden, daß die Stellvertreter vom Kaiser ernannt werden. Die Ernennung bedeutet daher die Uebertragung eines besonderen Staatsamtes, d. h. „eines bestimmten begrenzten Inbegriffs von staatlichen Geschäften"[17]). „Die Gesamtheit der den Stellvertretern zugewiesenen Geschäfte charakterisiert sich juristisch als ein bestimmtes, besonders geartetes Reichsamt und die Stellvertreter selbst sind als Reichsbeamte anzusehen[18])." Hieraus aber folgt weiter, daß die Stellvertretung eine „volle" und „selbständige" ist, welche J o e l richtig kennzeichnet als „die Vornahme von einem anderen obliegenden Rechtshandlungen für denselben mit der Absicht, den eigenen Willen auszuführen und mit dem zugleich beabsichtigten Erfolge, daß die der Rechtshandlung eigentümlichen Wirkungen lediglich in der Person des Stellvertreters zur Existenz kommen"[19]). Zu diesen Wirkungen gehört aber auch die Uebernahme der ministeriellen Verantwortlichkeit.

Das Ergebnis der vorstehenden Ausführungen ist daher der eingangs aufgestellte Grundsatz, daß die Stellvertreter des Kanzlers, ebenso wie dieser, Träger einer ministeriellen Rechenschaftspflicht sind.

Es muß daher alles, was oben über die Verantwortlichkeit des Kanzlers als Reichsminister gesagt worden ist, mit den entsprechenden Modifikationen, die sich aus den verschiedenen Stellungen der Personen ergeben, ebenso für die Verantwortlichkeit der Stellvertreter gelten.

Hinsichtlich des Umfangs der Verantwortlichkeit, worin sich der Unterschied zwischen der Rechenschaftspflicht des Kanzlers und seiner Stellvertreter hauptsächlich dartut, möge hier im einzelnen noch folgendes angeführt werden.

Die Verantwortlichkeit der Stellvertreter wird begrenzt durch den Umfang des ihnen zur Vertretung überwiesenen Geschäftskreises. Dieser deckt sich natürlich bei dem Generalstellvertreter

[17]) Joel, S. 792.

[18]) Ebenda.

[19]) Derselbe, S. 419.

mit dem ganzen Umfang der kanzlerischen Tätigkeit, da ja der sogen. Vizekanzler nach § 2 des Stellvertretungsgesetzes für alle Geschäfte und Obliegenheiten des Kanzlers als Stellvertreter bestellt wird. Bei der Spezialstellvertretung erstreckt sich dagegen die Verantwortlichkeit der Vertreter nur auf die Amtshandlungen, welche innerhalb desjenigen Einzelressorts vorgenommen werden, welches den Vertretern nach näherer Maßgabe des § 2 des Gesetzes zur speziellen Vertretung übertragen ist. Innerhalb des zuständigen Geschäftskreises tragen aber die Stellvertreter die volle und ausschließliche Verantwortlichkeit, soweit nicht, wie noch auszuführen ist, der Kanzler von dem ihm in § 3 vorbehaltenen Rechte, jede Amtshandlung persönlich vorzunehmen, Gebrauch macht.

Der Stellvertreter ist daher verantwortlich für alle kaiserlichen Regierungshandlungen, die er gegengezeichnet hat. Darüber hinaus erstreckt sich seine Verantwortlichkeit aber auch auf die nicht kontrasignierten Regierungsakte des Kaisers. Es gelten hier dieselben allgemeinen Grundsätze, die oben über die Bedeutung der Gegenzeichnung und den Umfang der Ministerverantwortlichkeit aufgestellt worden sind. Hieraus ergibt sich auch die Verantwortlichkeit des Stellvertreters für seine eigene Amtstätigkeit, natürlich insoweit er innerhalb seines Stellvertretungsamtes handelt, und zwar trägt er die Verantwortlichkeit nicht nur für die von ihm ausgehenden einzelnen Amtshandlungen, sondern auch für die ihm obliegende Leitung des ihnen zugewiesenen Geschäftskreises im ganzen [20]). Dagegen besteht, wie schon bemerkt, eine Verantwortlichkeit nicht für solche Handlungen, welche der Reichskanzler nach Maßgabe des § 3 des Stellvertretungsgesetzes innerhalb des Ressorts vornimmt. Hierin liegt eine von der sonst geltenden staatsrechtlichen Ministerverantwortlichkeit abweichende Eigentümlichkeit in der Verantwortlichkeit der Stellvertreter vor insofern, als sie sich für Verwaltungsakte innerhalb ihres Ressorts auf die Verantwortlichkeit eines Dritten, nämlich des Reichskanzlers, berufen können. Dies liegt aber darin begründet, daß sich der Stellvertreter den Eingriff des Reichskanzlers gefallen lassen muß.

Die Modifikationen, welche die Verantwortlichkeit der Stellvertreter durch das genannte Eingriffsrecht des Kanzlers erleidet,

[20]) Vergl. Joel, S. 789, Rosenberg, S. 43.

ergeben sich im einzelnen aus den dem Reichskanzler durch § 3 des Gesetzes eingeräumten Befugnissen.

Einmal kann der Kanzler, wie Joel [21]) treffend ausführt, von vornherein die Wirksamkeit der Stellvertreter dadurch beschränken, daß er sich die Erledigung gewisser Geschäfte selber vorbehält. Dieses Recht ergibt sich ohne weiteres aus § 3 des Gesetzes und wird nicht etwa durch den Umstand berührt, daß nach § 2 der Gesamtstellvertreter für sämtliche zum Amte des Kanzlers gehörige Ressorts und die Spezialstellvertreter für einzelne in ihrem ganzen Umfange oder für gewisse Teile derselben ernannt werden. Insoweit stehen sie gewissermaßen Generalbevollmächtigten gleich, denen im Gebrauch ihrer Vollmacht Beschränkungen auferlegt sind.

Dem so begrenzten Geschäftskreis steht natürlich eine entsprechend beschränkte Verantwortlichkeit gegenüber. Die Stellvertreter haften daher nur für die Geschäftsführung des ihnen verbliebenen Dezernats.

Innerhalb des beschränkten Wirkungskreises der Stellvertreter besteht aber noch ein weiteres, an keinerlei Voraussetzung geknüpftes Eingriffsrecht des Kanzlers, da er nach § 3 des Stellvertretungsgesetzes jede Amtshandlung während der Dauer der Stellvertretung selber vorzunehmen befugt ist. Der Inhalt dieser Befugnis ist allerdings im Verhältnis zu den Stellvertretern rein negativer Natur [22]). Der Kanzler kann ihnen die Vornahme bestimmter Amtshandlungen verbieten bezw. sie von der Vornahme auch gegen ihren Willen dadurch ausschließen, daß er die betreffenden Akte selber vornimmt. Weiter ist er auch befugt, bereits getroffene Anordnungen der Stellvertreter, welche er mißbilligt, außer Kraft zu setzen [23]). Dagegen geht die in § 3 ausgesprochene Ueberordnung des Kanzlers über seine Stellvertreter nicht so weit, daß er berechtigt wäre, ihnen ein positives Handeln vorzuschreiben. Soweit die Stellvertreter selber tätig werden, handeln sie in ministeriellselbständiger, mit eigener Verantwortung ausgestatteter Stellung. Für alle von ihnen ausgehenden Amtshandlungen haben sie dem Bundesrat und Reichstag gegenüber einzustehen; ihnen aber die

[21]) Seite 790.
[22]) Vergl. Smend, S. 337.
[23]) Vergl. Joel, S. 790.

Verantwortung für solche Handlungen aufzubürden, zu deren Vornahme sie auf Grund von Anweisungen des Kanzlers verpflichtet wären, würde unlogisch und ungerecht erscheinen.

Aus vorstehendem ergibt sich, daß die Verantwortlichkeit der Stellvertreter überall da wegfällt, wo der Kanzler selbst handelnd eingreift. Für die vom Kanzler innerhalb des Geschäftskreises der Stellvertreter vorgenommenen Amtshandlungen trägt dieser allein die Verantwortung.

Was nun umgekehrt die Veränderungen angeht, welche die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers durch die Einführung mit eigener ministerieller Verantwortlichkeit ausgestatteter Stellvertretungsämter erfährt, so muß darüber folgendes gesagt werden.

Während ursprünglich die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers hinsichtlich ihres Umfanges sich mit den Grenzen der gesamten deutschen Reichsverwaltung fast lückenlos deckte, der Kanzler also in seiner Person die Summe von Verantwortlichkeit vereinigte, welche in den konstitutionellen Einzelstaaten von einer Mehrheit von Ressortministern getragen wird, tritt nunmehr durch die Bestellung von Stellvertretern insoweit eine Entlastung des Reichskanzlers ein, als nach den oben ausgeführten Grundsätzen die Verantwortlichkeit auf die Stellvertreter übergeht. Der Kanzler bleibt daher zunächst weiter verantwortlich für die Geschäftsführung der Ressorts, welche er in eigener Verwaltung behält; ferner hat er selbstverständlich für diejenigen Verwaltungsakte innerhalb anderer Ressorts einzustehen, welche er gemäß § 3 auf Grund seines Eingriffsrechts vornimmt. Darüber hinaus aber verbleibt ihm auch hinsichtlich der Gesamtheit der Stellvertretungsämter jene allgemeine „historisch-politische“ Verantwortlichkeit, welche sich aus der Stellung des Kanzlers als einziger und leitender Reichsminister ergibt, in welchem nach wie vor trotz Einführung verantwortlicher Stellvertreter die gesamte Reichsverwaltung ihre Zentralisation findet. Der Kanzler ist verantwortlich für die Gesamtrichtung der Reichspolitik, für die leitenden Grundsätze, nach welchen die Regierung geführt wird, „für den ganzen Gang der Verwaltung, für die Einheitlichkeit derselben, für die Auswahl der Personen“ [24]).

[24]) Abg. v. Bennigsen in der Reichstagssitzung vom 5. März 1878, Stenogr. Ber. S. 331. Vergl. ferner die Rede Bismarcks, Stenogr. Berichte 1878, S. 346, 347.

Dem in § 3 gewährten Eingriffsrecht steht demnach die Pflicht des Kanzlers gegenüber, erforderlichenfalls von ihm Gebrauch zu machen. Für eine pflichtwidrige Unterlassung trifft ihn die gleiche Verantwortung, wie für seine sonstige Tätigkeit. So hat er die Amtstätigkeit der Stellvertreter zu überwachen und dafür zu sorgen, daß die von ihnen eingeschlagene politische Richtung mit seinen Intentionen, mit der Gesamtrichtung der von ihm festgelegten Reichspolitik, für welche er als Ganzes die Verantwortung trägt, in Einklang steht. Ist dies nicht der Fall, so muß er im Rahmen der ihm durch § 3 des Stellvertretungsgesetzes gewährten Befugnisse regulierend eingreifen [25]).

Ob auch dem Generalstellvertreter, dem sogen. Vizekanzler eine solche Eingriffsbefugnis zusteht, und er dementsprechend verantwortlich ist, darüber besagt das Stellvertretungsgesetz nichts. U. E. muß die Frage bejaht werden. § 2 des Gesetzes überträgt dem Generalstellvertreter allgemein den gesamten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten des Kanzlers. Zu diesem Umfang muß aber auch das Eingriffsrecht gezählt werden [26]). Der Ausschluß des Vizekanzlers vom Eingriff in die Funktionen der Spezialstellvertreter würde auch, wie S m e n d [27]) ausführt, der Tendenz des Stellvertretungsgesetzes widersprechen, welche auf strikte Aufrechterhaltung des Zentralisationsprinzips gerichtet ist. Man denke insbesondere an die Fälle völliger Behinderung des Kanzlers, wo ein Eingriffsrecht des Vizekanzlers im Interesse der Einheitlichkeit der Reichspolitik unentbehrlich erscheint. Hinsichtlich der Verteilung der Verantwortlichkeit besteht daher zwischen dem Generalstellvertreter und den Spezialstellvertretern ein ähnliches Verhältnis, wie zwischen dem Reichskanzler und den Stellvertretern überhaupt.

[25]) Folgender Satz aus der Rede des Reichskanzlers am 1. Dez. 1874 gilt auch hinsichtlich der Stellvertreter: „Ich kann durch eigene Beobachtung oder durch die Presse oder durch den Reichstag darauf aufmerksam gemacht, sehr bald erkennen, ob irgendeine Strömung sich entwickelt, die mit der Richtung, für die ich verantwortlich bleiben will, nicht in Einklang steht. Wenn ich nun in der Reichspolitik die Ueberzeugung gewinne, ... daß Mißbräuche oder fehlerhafte Richtungen vorhanden sind, dann bin ich berechtigt, verfügend einzugreifen; ich habe ein Veto gegen diese Richtung . . . . .“

[26]) Wie auch die Motive sich aussprechen.

[27]) S. 338.

Durch das in § 3 statuierte Eingriffsrecht des Kanzlers erhält die Stellung der Stellvertreter ihr charakteristisches Gepräge. Obwohl mit ministerieller Verantwortlichkeit ausgestattet, haben sie gleichwohl nicht die Stellung, die in anderen Staaten die Ressortminister einnehmen. Die Stellvertretungsämter sind keine Reichsministerien. An der Ministerqualität fehlt vor allem das Erfordernis der völligen Selbständigkeit. § 3 des Stellvertretungsgesetzes begründet eine Ueberordnung des Kanzlers über die Stellvertreter. Sie sind deshalb dem Kanzler nicht gleichgeordnet. Dieser ist nicht etwa primus inter pares, wie der Ministerpräsident in einem kollegialen Staatsministerium, dem rechtlich keinerlei Einfluß auf die Tätigkeit der übrigen Minister zusteht. Man kann die Stellvertreter mit Laband[28]) etwa als „verantwortliche Unterminister" bezeichnen.

Wenn auch einzelne Stellvertretungsämter in der Reichspraxis zu ständigen Institutionen ausgewachsen sind und die Stellvertreter in mancher Hinsicht, so z. B. in der selbständigen Vertretung ihrer Handlungen vor dem Reichstag als Minister erscheinen, so hat doch das Gesetz vom 17. März 1878 staatsrechtlich an der Stellung des Reichskanzlers nichts geändert. Er ist nach wie vor der leitende und einzige Reichsminister, in welchem sich der oberste Grundsatz des deutschen Reichsverwaltungssystems verkörpert: die absolute Zentralisation der Reichsgewalt.

War bisher von der Stellvertretung des Kanzlers in seiner Eigenschaft als Reichsminister die Rede, so erübrigt sich zum Schlusse noch eine Erörterung der Verantwortlichkeitsverhältnisse, welche sich aus der Stellvertretung des Kanzlers im Bundesrat ergeben.

Für die Stellvertretung des Kanzlers als Mitglied des Bundesrats gilt § 2 der revidierten Geschäftsordnung des Bundesrats vom 26. April 1880, welcher bestimmt, daß „jeder stimmführende Bevollmächtigte in Verhinderungsfällen den Bevollmächtigten eines anderen Staates substituieren kann; die Substitution gilt jedoch nie länger als eine Sitzung." Diese Bestimmung hat aber für Preußen fast gar keine praktische Bedeutung; denn ein Verhinderungsfall ist, wie Dainert[29]) richtig bemerkt, erst dann gegeben, wenn nicht bloß der Stimmführende oder Erste, sondern auch alle übrigen Bevollmächtigten eines Staates an dessen Vertretung im Bundesrat verhindert sind, eine Möglichkeit, die aber bei der großen Zahl der preußischen Bevollmächtigten äußerst gering ist. Wir können deshalb von einer Betrachtung der diesbezüglichen Verantwortlichkeitsverhältnisse absehen. Im übrigen dürften auch wohl ähnliche Gesichtspunkte Platz greifen, wie bei der nunmehr zu besprechenden Stellvertretung des Kanzlers in seiner Stellung als Bundesratsvorsitzender.

[28]) Staatsrecht I, S. 385.

Nach Art. 15 der R. V. kann sich der Kanzler im Vorsitz durch jedes andere Mitglied des Bundesrats vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen. Das hiernach dem Kanzler gewährte freie Wahlrecht hat aber zugunsten Bayerns eine Einschränkung erfahren[30]). Im übrigen kann aber der Kanzler jeden, auch nicht preußischen Bundesratsbevollmächtigten substituieren.

Zwischen dem Kanzler und seinem Vertreter muß man in Ermangelung besonderer staatsrechtlicher Grundsätze unter Heranziehung zivilrechtlicher Beziehungen[31]) ein dem Mandat analoges Rechtsverhältnis annehmen. Der Stellvertreter des Kanzlers im Vorsitz handelt nicht nur in dessen Namen, sondern auch kraft dessen Rechts, hieraus ergibt sich für den Substituierten eine Verantwortlichkeit gegenüber dem substituierenden Kanzler, welche in der Haftung für instruktionsgemäße Erfüllung der übernommenen Pflichten besteht. Dagegen muß eine Verantwortlichkeit des Stellvertreters gegenüber dem Bundesrate verneint werden. Der substituierende Reichskanzler bleibt dem Bundesrate insofern weiter verantwortlich, als er für etwaige Pflichtwidrigkeiten seines Stellvertreters einzustehen hat, falls ihm ein Verschulden bei der Auswahl oder sonstwie, etwa infolge unterlassenen Eingreifens und Widerrufs, zuzuschreiben ist.

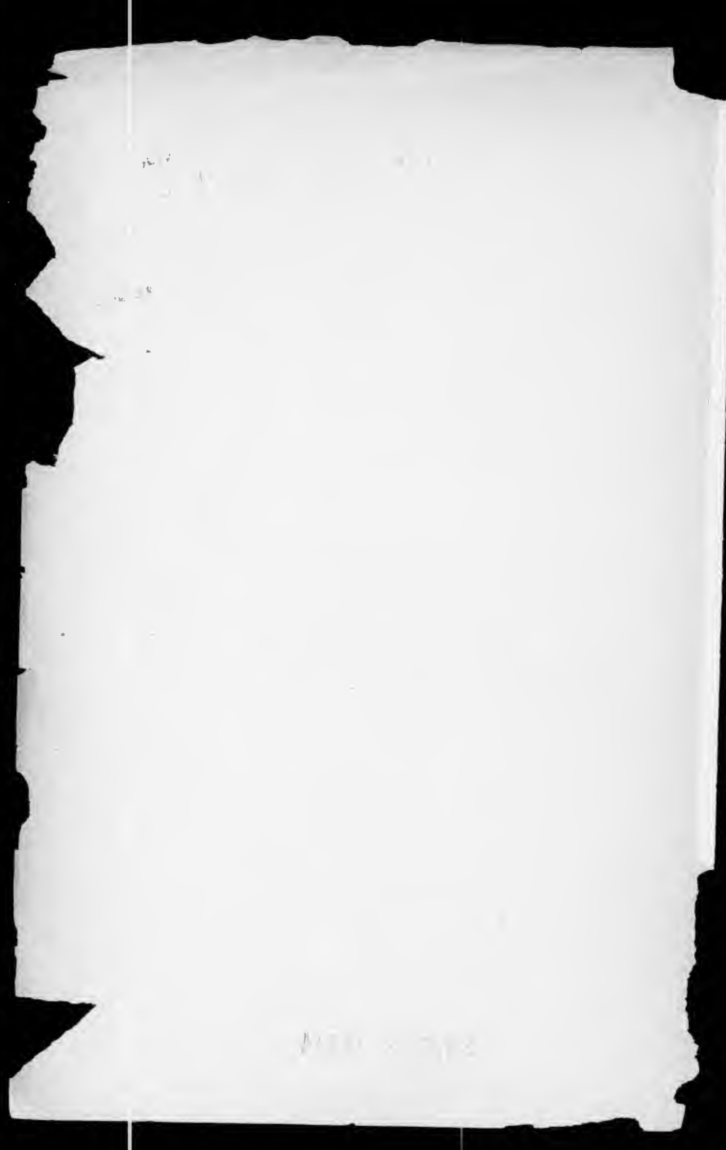
[29]) S. 21.

[30]) Vergl. Ziff. 9 des bayr. Schlußprotokolls betr. den Beitritt Bayerns zur Verfassung des Deutschen Bundes vom 23. November 1870.

[31]) Vergl. auch Joel, S. 412.

Lebenslauf.

Am 28. September 1888 wurde ich als Sohn des Kaufmanns Heinrich Derendorf zu Essen geboren. Ich besuchte das Kgl. Gymnasium daselbst, welches ich Ostern 1908 mit dem Reifezeugnis verließ, um mich dem Studium der Rechtswissenschaft zu widmen. Ich studierte 1 Semester in Lausanne, 2 in Genf, 1 in Berlin und 4 in Münster. Nach bestandener erster juristischer Staatsprüfung wurde ich am 26. August 1912 zum Referendar ernannt. Der mündlichen Doktorprüfung unterzog ich mich mit Erfolg am 23. Oktober 1916.



END OF TITLE